

En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder

*Betänkande av Utredningen om statistik över
hushållens tillgångar och skulder*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:51

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 9978-91-525-0474-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0475-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts (dir. 2021:4). Enligt kommittédirektiven ska utredaren 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) och lämna nödvändiga författningsförslag. Den 5 maj 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2022:38).

Den seniora rådgivaren Per Håkansson förordnades den 28 januari 2021 till särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 februari 2021 rådgivaren vid Finansinspektionen Michael Andersson, chefsjuristen vid Statistiska centralbyrån (SCB) Joachim Angermund, seniora ekonomen vid Svensk Försäkring Karin Chenon, ämnesexperten vid SCB Peter Gärdqvist, statistikchefen vid Sveriges riksbank Jyry Hokkanen, seniora rådgivaren vid Svenska Bankföreningen Christian Nilsson, professorn vid Handelshögskolan i Stockholm Jesper Roine och docenten vid Stockholms universitet Roine Vestman. Den 30 april 2021 lämnade Joachim Angermund sitt uppdrag och ersattes från den 1 maj 2021 av verksjuristen vid SCB Kajsa Edholm.

Till sakkunnig förordnades från och med den 10 februari 2021 ämnesrådet vid Finansdepartementet Eva Löfbom.

Huvudsekreterare i utredningen har varit rådmannen Niklas Schüllerqvist och sekreterare har varit seniora ekonomen Jill Billborn och hovrättsassessorn Sofie Nordström. Därutöver har biträdande juristen Sara Nilsson anlitats för språkgranskning.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder, överlämnade den 29 april 2021 delrapporten *Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS)*, se bilaga 3.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder* (SOU 2022:51). Till betänkandet fogas tre särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2022

Per Håkansson

/Niklas Schüllerqvist
Jill Billborn
Sofie Nordström

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	25
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	27
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om Sveriges riksbank.....	29
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	30
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen	43
1.6 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	44
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Utredningsuppdraget.....	45
2.2 Utredningsarbetet.....	47
2.3 Betänkandets disposition.....	48
3 Behovet av individbaserad statistik och mikrodata	51
3.1 Hushållens tillgångar och skulder på aggregerad nivå	51

3.2	Ett stort samhällsbehov av individbaserad statistik och mikrodata	53
3.3	Finansiell stabilitet.....	56
3.3.1	Individbaserade data för att förstå riskerna med hushållens skuldsättning.....	56
3.3.2	Hushållens skuldsättning och den finansiella och makroekonomiska stabiliteten	58
3.3.3	Individbaserade data för att utvärdera makrotillsynsåtgärder	61
3.4	Stabiliseringspolitik	63
3.4.1	Penningpolitik och finanspolitik.....	63
3.4.2	Individbaserade data bidrar till bättre analyser och prognoser.....	64
3.4.3	Hushållens balansräkningar och penningpolitik	65
3.4.4	Fördelningseffekter av penningpolitiken	67
3.4.5	Hushållens balansräkningar och finanspolitisk stabiliseringspolitik	67
3.5	Skuldsättning och konsumentskydd	69
3.6	Inkomster, förmögenheter och fördelningsanalyser.....	71
3.6.1	Inkomstskillnader	71
3.6.2	Fördelningseffekter och fördelningsanalyser.....	72
3.6.3	Förmögenhetsutvecklingens förklaringsfaktorer och påverkan på andra områden	74
4	Nuvarande ordning.....	77
4.1	Inledning	77
4.2	Den officiella statistiken och SCB	77
4.2.1	Lagen om den officiella statistiken	77
4.2.2	Förordningen om den officiella statistiken	79
4.2.3	SCB	82
4.3	Andra myndigheter som samlar in finansiell information	84
4.3.1	Riksbanken	84

4.3.2	Finansinspektionen	87
4.4	Databasen för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna.....	90
4.5	Regler om personuppgiftsbehandling och enskildas rätt till personlig integritet	92
4.5.1	Regeringsformen	93
4.5.2	Europakonventionen.....	98
4.5.3	Dataskyddskonventionen	99
4.5.4	EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.....	100
4.5.5	Dataskyddsförordningen	100
4.5.6	Dataskyddslagen.....	107
4.6	Offentlighet- och sekretess.....	108
4.6.1	Sekretess mellan och inom myndigheter	108
4.6.2	Sekretess i statistikverksamhet	109
5	Ett nytt statistikområde.....	115
5.1	En del av den officiella statistiken.....	115
5.2	Ändamålen med statistiken	125
5.3	Avvägningen mellan behovet av statistik och intresset av integritetsskydd.....	130
5.4	Registerbaserad och indirekt inhämtning av uppgifter.....	137
5.5	Uppgiftsskyldighet för finansiella företag, kommuner, regioner och statliga myndigheter	139
5.6	Individer och hushåll	143
5.7	Tillgångar och skulder i enskild näringsverksamhet.....	144
5.8	Inhämtningsfrekvens	146
5.9	Tillgång för tillgång, skuld för skuld och tröskelvärden	148

6	Uppgifter om reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror.....	151
6.1	Inledning.....	151
6.2	Marknadsvärdering av bostäder.....	152
6.3	Fastigheter och tomträtter.....	158
6.4	Bostadsrätter.....	167
6.5	Reala tillgångar i utlandet.....	172
6.6	Varaktiga konsumtionsvaror.....	177
7	Uppgifter om finansiella tillgångar.....	185
7.1	Inledning.....	185
7.2	Medel på inlåningskonto.....	186
7.3	Noterade finansiella instrument.....	191
7.4	Onoterade fondandelar.....	198
7.5	Övriga onoterade finansiella instrument.....	210
7.6	Pension och försäkring.....	218
7.6.1	Långsiktigt sparande till pension.....	218
7.6.2	Allmän pension.....	222
7.6.3	Tjänstepension.....	225
7.6.4	Privat pensionssparande.....	238
7.6.5	Privat kapitalförsäkring (ej pension).....	242
7.7	Kryptotillgångar.....	245
7.8	Finansiella tillgångar i utlandet.....	249
8	Uppgifter om skulder.....	251
8.1	Inledning.....	251
8.2	Lån från Centrala studiestödsnämnden.....	253
8.3	Bostadslån.....	257
8.4	Konsumtionslån.....	265

8.5	Skulder hos inkassoföretag.....	277
8.6	Skulder hos Kronofogdemyndigheten	279
8.7	Skuldsanering	283
8.8	Övriga ekonomiska åtaganden.....	285
9	Ansvarig myndighet för det nya statistikområdet.....	289
9.1	Inledning	289
9.2	Innebörden av uppdraget.....	289
9.3	Myndigheternas uppdrag och roller.....	290
9.3.1	SCB.....	290
9.3.2	Finansinspektionen	291
9.3.3	Riksbanken.....	292
9.4	SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet	294
9.5	Utvidgad utlämning av uppgifter till Luxembourg Income Study (LIS)	297
10	Tillgången till mikrodata	299
10.1	Inledning	299
10.2	Utlämnande av mikrodata	301
11	Personuppgiftsbehandling	317
11.1	Inledning	317
11.2	Rättslig grund för behandling av personuppgifter.....	317
11.3	SCB:s behandling av personuppgifter	319
11.4	De mottagande myndigheternas behandling av personuppgifter	321
11.5	Forskares behandling av personuppgifter	326
11.6	Ytterligare behandling för statistik- och forskningsändamål och skyddsåtgärder.....	329

11.7	Informationsplikt	333
11.8	Undantag från de registrerades rättigheter	335
11.9	Gallring och bevarande.....	340
12	Ändringar i kreditupplysningslagen	343
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	349
13.1	Ikraftträdande	349
13.2	Behovet av övergångsbestämmelser och retroaktiv tillämpning	351
14	Konsekvenser av utredningens förslag	355
14.1	Kraven på en konsekvensanalys.....	355
14.2	Utredningens förslag.....	355
14.3	Konsekvenser av utredningens förslag.....	357
14.3.1	Övergripande konsekvenser.....	357
14.3.2	Konsekvenser för den statistikansvariga myndigheten.....	360
14.3.3	Konsekvenser för andra statliga myndigheter samt för kommuner och regioner	361
14.3.4	Konsekvenser för företag	366
14.3.5	Konsekvenser för den personliga integriteten	375
14.4	Förslagets förenlighet med EU-rätten	377
14.5	Förslag till finansiering.....	377
15	Författningskommentar	379
15.1	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	379
15.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	380
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om Sveriges riksbank	382

Särskilda yttranden	383
----------------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:4	401
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:38	413
Bilaga 3	Utlämnande av mikrodata till Luxemburg Income Study (LIS).....	415
Bilaga 4	Resultat utvärdering av köpeskillingskoefficient.....	503
Bilaga 5	Variabeluppsättning	507
Bilaga 6	Euroclear Sweden Nominees	515

Sammanfattning

En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder

Mellan 1999 och 2007 framställde Statistiska centralbyrån (SCB) statistik över hushållens tillgångar och skulder i Sverige, den s.k. förmögenhetsstatistiken. Vid framställningen användes i stor utsträckning de kontrolluppgifter som lämnades till Skatteverket inom ramen för förmögenhetstaxeringsförfarandet. När förmögenhetsskatten upphörde att gälla 2007 upphävdes också stora delar av den tidigare kontrolluppgiftsskyldigheten. Därmed förändrades förutsättningarna för att framställa förmögenhetsstatistik på grundval av lämnade taxeringsuppgifter. Sverige saknar därför sedan 2007 statistik över hushållens tillgångar och skulder. Sverige skiljer sig i detta avseende från bl.a. Danmark och Norge.

Enligt utredningen finns det ett stort samhällsbehov av att på nytt framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder. För en sådan framställning behövs uppgifter på individnivå. Om sådana uppgifter samlas in, kommer det också vara möjligt för bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen att göra djupgående analyser av skuldutvecklingen, bedriva ett krisförebyggande arbete och främja finansiell stabilitet. Riksbanken skulle i sådant fall ha bättre möjligheter att bedriva en väl avvägd penningpolitik och Finansinspektionen skulle ha bättre möjligheter att utvärdera effekter av olika makrotillsynsåtgärder. Även andra myndigheter vars uppdrag har betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen skulle kunna dra nytta av att en ny statistik över hushållens tillgångar och skulder framställs och förutsättningarna för att utforma politiken inom en mängd olika områden skulle förbättras. Statistiken är också viktig för att kunna förmedla information och kunskap om hur det ekonomiska välståndet ser ut till såväl en bredare allmänhet som andra intressenter.

Eftersom den kontrolluppgiftsskyldigheten som låg till grund för den tidigare förmögenhetsstatistiken har upphävts behöver insamlingen av uppgifter för att framställa en ny statistik ske på ett i huvudsak annat sätt än tidigare.

Ett nytt statistikområde

Enligt kommittédirektiven syftar uppdraget till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder. Officiell statistik regleras i statistikförfattningarna – lagen (2001:99) om den officiella statistiken, statistiklagen, och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, statistikförordningen. Av statistikförordningen framgår inom vilka ämnes- och statistikområden det ska produceras officiell statistik. Utredningen föreslår att den nya statistiken ska vara ett nytt statistikområde benämnt *Hushållens tillgångar och skulder* under ämnesområdet *Hushållens ekonomi*.

SCB ska vara statistikansvarig myndighet

Utredningen har vid valet av statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet övervägt Riksbanken, Finansinspektionen och SCB som tänkbara alternativ. Utredningen föreslår att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet bl.a. eftersom SCB redan är statistikansvarig myndighet för huvuddelen av den officiella statistiken på det ekonomiska området, inklusive de befintliga statistikområdena under ämnesområdet *Hushållens ekonomi*. SCB har också ett uttryckligt uppdrag vad gäller att sprida officiell statistik och att bedriva uppdragsverksamhet. SCB:s uppdragsverksamhet består bl.a. av att tillhandahålla mikrodata åt andra användare. Eftersom uppgifterna som samlas in till den nya statistiken kommer att omfattas av statistiksekretess måste ett utlämnande av mikrodata till andra användare föregås av en prövning av om uppgifterna kan lämnas ut utan skada eller men för den enskilde eller någon närstående till denne, en s.k. menprövning. SCB framstår enligt utredningen som den mest lämpade myndigheten att hantera

denna uppgift och tillgodose andra användares behov av tillgång till mikrodata.

Variabeluppsättning och personlig integritet

Utredningens förslag om vilka variabler rörande tillgångar och skulder som ska ingå i statistiken avseende hela den svenska befolkningen framgår av kapitlen 6–8 och sammanfattas i den variabeluppsättning som finns i *bilaga 5*. Med variabeluppsättning avser utredningen de uppgifter om individers tillgångar och skulder som ska finnas lagrade och vara sökbara, inte bara för den statistikansvariga myndigheten utan även i viss mån för andra användare. Utredningens förslag i fråga om variabeluppsättning hindrar inte att den statistikansvariga myndigheten, SCB, samlar in och behandlar andra uppgifter som behövs för framställning av den nya statistiken.

Uppgifterna har delats in i följande kategorier: reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror (kapitel 6), finansiella tillgångar (kapitel 7) och skulder (kapitel 8).

Den föreslagna insamlingen kommer enligt utredningens mening att innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Utredningen bedömer dock att ändamålen med statistiken är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att insamlingen av uppgifter inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dem. Det finns därmed förutsättningar för att begränsa integritetsskyddet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Genom att den nya statistiken blir en del av den officiella statistiken finns det också lagstöd för denna begränsning.

Tillgången till mikrodata

De uppgifter som kommer att samlas in till den nya statistiken omfattas av statistiksekretess i SCB:s statistikverksamhet och får som huvudregel inte lämnas ut. Det finns fyra undantag från statistiksekretessen som möjliggör att uppgifter ändå får lämnas ut efter en menprövning. Undantagen avser, såvitt nu är av intresse, uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgifter som

inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde. Vid menprövningen är det ofta av avgörande betydelse vilket eventuellt sekretesskydd som uppgifterna får efter att de har lämnats ut.

Enligt utredningen finns det ett behov av att såväl forskare som vissa myndigheter, däribland Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet ska kunna få tillgång till den mikrodata som samlats in till den nya statistiken.

Enligt utredningen kan SCB, efter en menprövning, lämna ut mikrodata till forskare vid t.ex. Riksbanken, ett statligt universitet eller en högskola med stöd av undantaget för forskningsändamål. Vid menprövningen kan SCB beakta att sekretessen enligt den primära sekretessbestämmelsen om statistiksekretess som huvudregel överförs till en mottagande myndighet som bedriver forskningsverksamhet (11 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Vid utlämnanden till enskilda forskare utan anknytning till en statlig myndighet, ett universitet eller en högskola kan s.k. förbehåll ställas upp (10 kap. 14 § OSL).

Utöver Riksbankens behov av mikrodata för forskning har de ovannämnda myndigheterna ett behov av att självständigt kunna bearbeta mikrodata för analys, utvärdering och beslutsunderlag i frågor som rör penningpolitik, finanspolitik, finansiell stabilitet, konsumentskydd, makrotillsynsåtgärder samt annan ekonomisk politik.

För att möjliggöra ett utlämnande av mikrodata i dessa fall föreslår utredningen att statistiksekretess ska gälla för uppgifterna i de undersökningar som genomförs hos mottagarna. På så sätt får uppgifterna ett lika starkt sekretesskydd efter ett utlämnande. Detta kan beaktas vid den menprövning som SCB ska genomföra i samband med en begäran om utlämnande. Enligt utredningen kan SCB, efter en menprövning, lämna ut mikrodata till de nämnda myndigheterna med stöd av undantaget för statistikändamål eller med stöd av undantaget för uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförliga till den enskilde.

Personuppgiftsbehandling

Utredningen föreslår att känsliga personuppgifter ska få behandlas för framställning av statistik över Hushållens tillgångar och skulder i samma utsträckning som nu gäller för statistikområdena Inkomster och inkomstfördelning och Hushållens utgifter. Vidare föreslås att Riksbankens och Finansinspektionens uppgifter förtydligas på så sätt att förhållanden som gäller hushållens ekonomi uttryckligen ska ingå i myndigheternas uppdrag i fråga om omvärldsbevakning och analys.

Ändringar i kreditupplysningslagen

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för finansiella företag medför betydande kostnader för företagen. I syfte att möjliggöra en mer kostnadseffektiv insamling av uppgifter lämnar utredningen förslag som är avsedda att tydliggöra att kreditupplysningsföretag ska kunna lämna uppgifter om fysiska personer till en statistikansvarig myndighet och att utlämnandet av sådana uppgifter inte ska anses utgöra en kreditupplysning. Förslagen möjliggör att finansiella företag som är uppgiftsskyldiga kan anlita ett kreditupplysningsföretag för att fullgöra hela eller en del av sin uppgiftsskyldighet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse av innebörden att den första avläsningstidpunkten enligt föreskrifterna om uppgiftsskyldighet i statistikförordningen ska avse den 31 december 2024.

Utredningen föreslår också en övergångsbestämmelse som möjliggör för SCB att samla in uppgifter om enskilda individers medel på inlåningskonton som avser tiden före ikraftträdandet av föreskrifterna om uppgiftsskyldighet. På så sätt är det enligt utredningen möjligt för SCB att ta fram en, jämfört med förslagen i övrigt, mer begränsad statistik för tiden före ikraftträdandet av författningsförslagen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att det återigen kommer att finnas officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder. Förslaget innebär också att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering. Utredningens förslag bedöms förbättra förutsättningarna för såväl forskning i makroekonomi som möjligheterna att göra prognoser över den ekonomiska utvecklingen och att utforma politiken inom en rad olika områden.

Utredningens förslag kommer att innebära ökade kostnader för det stora antalet företag som kommer att vara skyldiga att lämna uppgifter till SCB. Förslagen kommer också att innebära ökade kostnader för SCB i egenskap av statistikansvarig myndighet. Konsekvenserna för de myndigheter, kommuner och regioner som behöver lämna uppgifter till den nya statistiken bedöms som begränsade.

Kostnaderna för SCB beräknas till omkring 3,7 miljoner kronor avseende en förstudie i början av år 2023, 20 miljoner kronor per år under åren 2023–2025 avseende implementeringskostnader och 20 miljoner kronor per år i driftskostnader från år 2024 och framåt.

Enligt utredningens bedömning begränsas kostnaderna för framställning av den nya statistiken av förslaget att utse SCB till statistikansvarig myndighet och att rapporteringen och framställningen av den nya statistiken i huvudsak ska ske årsvis. Uppgifter om vissa tillgångar med hög likviditet och konsumtionslån ska dock rapporteras kvartalsvis.

Förslagen kommer också att medföra konsekvenser för den personliga integriteten. Enligt utredningen är konsekvenserna proportionerliga och motiverade i förhållande till de samhällsekonomiska vinsterna med den nya statistiken. Utredningen bedömer också att skyddet av de personuppgifter som kommer att behandlas kan tillgodoses genom befintliga och föreslagna skyddsåtgärder.

Summary

New statistics on household assets and liabilities

Between 1999 and 2007, Statistics Sweden produced statistics on household assets and liabilities in Sweden, known as wealth statistics. The statistics were largely based on the statements of income submitted to the Swedish Tax Agency as part of the wealth taxation process. When wealth tax was abolished in 2007, significant elements of the previous obligations regarding statements of income were also abolished. This changed the conditions for compiling wealth statistics on the basis of the tax data submitted. Since 2007, therefore, Sweden has not maintained statistics on household assets and liabilities. Sweden differs in this respect from Denmark and Norway.

According to the inquiry, there is a significant need in society to resume the production of statistics on household assets and liabilities. Such statistics require data at the level of individuals. The collection of such data would also enable organisations such as the Riksbank and Finansinspektionen (Sweden's financial supervisory authority) to conduct in-depth analyses of trends in debt levels, carry out crisis prevention work and promote financial stability. The Riksbank would then be in a better position to conduct a well-balanced monetary policy and Finansinspektionen would be better able to evaluate the effects of various macroprudential measures. The production of new statistics on household assets and liabilities would also benefit other authorities whose remits are relevant to the development of the Swedish economy and would improve conditions for policymaking in a wide range of areas. Statistics are also important for communicating information and knowledge about current economic prosperity to the wider public and to other stakeholders.

Since the obligation to submit statements of income, which provided the basis for previous wealth statistics, has been abolished, data collection for the production of the new statistics essentially has to be carried out differently from before.

A new statistics area

According to the committee's terms of reference, the aim of the inquiry is to once again enable the production of official statistics on household assets and liabilities. Official statistics are regulated by statutes relating to statistics; the Official Statistics Act (2001:99) and the Official Statistics Ordinance (2001:100). The Statistics Ordinance specifies the subject areas and statistics areas in which official statistics are to be produced. The inquiry proposes that the new statistics should be in a new statistics area called Household Assets and Liabilities under the subject area of Household Finances.

Statistics Sweden should be the authority responsible for these statistics

In selecting the authority responsible for the statistics area, the inquiry considered the Riksbank, Finansinspektionen and Statistics Sweden as possible alternatives. The inquiry proposes that Statistics Sweden should be the statistical authority for the new statistics area, partly because Statistics Sweden is already the statistical authority for most official statistics in the economic domain, including existing statistics areas under the Household Finances subject area. Statistics Sweden also has an explicit mandate to disseminate official statistics and conduct activities within its remit. One of the activities in Statistics Sweden's remit is to provide microdata for other users. As the data collected for the new statistics will be subject to statistical confidentiality, the disclosure of microdata to other users must be preceded by an assessment of whether the data can be disclosed without damage or harm to an individual or a person close to such individual, known as an assessment of damage. According to the inquiry, Statistics Sweden appears to be the most suitable authority to handle this task and meet other users' need to access microdata.

Variable set and personal privacy

The inquiry's proposals about which variables relating to assets and liabilities should be included in the statistics for the entire Swedish population are set out in Chapters 6–8 and summarised in the set of variables in Appendix 5. By variable set, the inquiry means the data about the assets and liabilities of individuals that should be stored and searchable, not only by the statistical authority but also, to some extent, by other users. The inquiry's proposal concerning the set of variables does not prevent the authority responsible for the statistics, Statistics Sweden, from collecting and processing other data needed to produce these new statistics.

The data are divided into the following categories: real assets and consumer durables (Chapter 6), financial assets (Chapter 7) and liabilities (Chapter 8).

The proposed collection will, in the opinion of the inquiry, involve such significant intrusion into personal privacy and such analysis of individuals' personal circumstances without consent as referred to in Chapter 2, Article 6, second paragraph of the Instrument of Government. However, the inquiry considers that the purposes of the statistics are acceptable in a democratic society and that the collection of data does not go beyond what is necessary in view of these. There is, therefore, a basis for limiting the protection of privacy in accordance with the provisions of Chapter 2, Articles 20 and 21 of the Instrument of Government. Making the new statistics part of official statistics means there is also a legal basis for such limitation.

Access to microdata

The data that will be collected for the new statistics are subject to statistical confidentiality in Statistics Sweden's statistical activities and may not, as a general rule, be disclosed. However, there are four exceptions to statistical confidentiality that allow data to be disclosed after an assessment of damage. The exceptions concern, as far as is relevant, data needed for research or statistical purposes and data that cannot be directly attributed to an individual by name, other identifier or similar information. The confidentiality of the

data after it has been disclosed is often a crucial factor in the personal data protection test.

According to the inquiry, there is a need for both researchers and certain authorities, including the Riksbank, Finansinspektionen and the Swedish Government Offices, to have access to the microdata collected for these new statistics.

According to the inquiry, Statistics Sweden may, after an assessment of damage, disclose microdata to researchers at, for example, the Riksbank, a state university or university college on the basis of the exemption for research purposes. In an assessment of damage, Statistics Sweden may take into account that confidentiality under the primary confidentiality provision on statistical confidentiality is, as a general rule, transferred to a receiving authority conducting research activities (Chapter 11, Article 3, first paragraph of the Public Access to Information and Secrecy Act [2009:400], 'OSL'). For disclosures to individual researchers without any connection to a government agency, a university or university college, restrictions may be made (Chapter 10, Article 14, 'OSL').

In addition to the Riksbank's need for microdata for research, the above-mentioned authorities need to be able to process microdata independently for analysis, evaluation and decision-making in matters relating to monetary policy, fiscal policy, financial stability, consumer protection, macroprudential measures and other economic policy.

To enable the disclosure of microdata in these cases, the inquiry proposes that statistical confidentiality should apply to the data in the surveys carried out by the recipients. This ensures that the data retains equally robust confidentiality after disclosure. This can be taken into account in the assessment of damage that Statistics Sweden must carry out in connection with a request for the disclosure of data. According to the inquiry, following an assessment of damage, Statistics Sweden may disclose microdata to the aforementioned authorities on the basis of the exemption for statistical purposes or on the basis of the exemption for data that cannot be directly attributed to an individual by name, other identifier or similar information.

Personal data processing

The inquiry proposes that sensitive personal data may be processed to produce statistics on Household Assets and Liabilities to the same extent as is currently the case for the Income and Income Distribution and Household Expenditure statistics areas. It is also proposed that the remit of the Riksbank and Finansinspektionen be clarified so that circumstances relating to household finances are explicitly included in the authorities' remit in terms of monitoring and analysis.

Amendments to the Credit Information Act

The inquiry's proposal on reporting obligations for financial companies entails significant costs for these companies. To enable more cost-effective collection of data, the inquiry makes proposals intended to clarify that credit information companies may disclose data on natural persons to a statistical authority and that the disclosure of such data should not be considered a credit check. These proposals allow financial companies with reporting obligations to use a credit information company to fulfil all or part of their reporting obligations.

Entry into force and transitional rules

It is proposed that these statutory amendments enter into force on 1 January 2024.

The report proposes a transitional rule to the effect that the first data analysis date according to the provisions on reporting obligations in the Statistics Ordinance shall be 31 December 2024.

The inquiry also proposes a transitional rule enabling Statistics Sweden to collect data about individuals' funds in deposit accounts relating to the period before the entry into force of the provisions on reporting obligations. According to the inquiry, this enables Statistics Sweden to produce more limited statistics for the period prior to the entry into force of the statutory proposals than is otherwise the case under the proposals.

Consequences of the inquiry's proposals

The inquiry's proposals mean that there will once again be official statistics on household assets and liabilities. The proposals also mean that microdata, i.e. data at the level of individuals, can be made available for analysis, research and evaluation. The inquiry's proposals are expected to improve both conditions for macroeconomic research, and the ability to make forecasts of economic development and formulate policy within a range of different areas.

The inquiry's proposals will increase costs for the large number of companies that will be obliged to submit data to Statistics Sweden. The proposals will also entail increased costs for Statistics Sweden as the authority responsible for these statistics. The impact on government authorities, municipalities and regions that need to provide data for the new statistics is considered to be limited.

The costs for Statistics Sweden are estimated at around SEK 3.7 million for a feasibility study in early 2023, SEK 20 million per year between 2023 and 2025 for implementation costs and SEK 20 million per year for operational costs from 2024 onwards. The inquiry assesses that the costs of producing the new statistics are limited by the proposal to designate Statistics Sweden as the statistical authority and that the reporting and production of these new statistics will mainly take place on an annual basis.

However, data on certain high-liquidity assets and consumer loans are to be reported on a quarterly basis.

The proposals will also have implications for personal privacy. According to the inquiry, the consequences are proportionate and justified in view of the socio-economic benefits of the new statistics. The inquiry also considers that the protection of the personal data that will be processed can be met by existing and proposed safeguards.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs i fråga om kreditupplysningslagen (1973:1173)

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 a §, och närmast före 9 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med kreditupplysning avses i denna lag uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplysning.

2 §¹

Med kreditupplysning avses i denna lag uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplysning. *Detsamma gäller uppgifter som lämnas till en sådan statistikansvarig myndighet som avses i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

¹ Senaste lydelse 1997:556.

Med näringsidkare avses i denna lag även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning.

*Uppgifter till en statistik-
ansvarig myndighet*

9 a §

*Ett företag som har tillstånd av
Integritetsskyddsmyndigheten
enligt 3 § första stycket får lämna
sådana uppgifter som någon
annan är skyldig att lämna för den
officiella statistiken till den aktu-
ella statistikansvariga myndig-
heten.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

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

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

8 §¹

Sekretess gäller 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.

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, *av Riksbanken*, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355).

¹ Senaste lydelse 2014:415.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § lagen (2022:000) om Sveriges riksbank ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:41 *Föreslagen lydelse*

1 kap.

9 §

Riksbanken ska följa den allmänna ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Riksbanken ska följa *och analysera* den allmänna ekonomiska utvecklingen, *förhållanden som gäller hushållens ekonomi* och utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Riksbanken ska identifiera hot mot en hållbar utveckling som påverkar förutsättningarna för verksamheten enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

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

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

dels att 5 c och 15 §§ samt bilagan till förordningen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 5 e–5 m §§, och närmast före 5 e § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 c §¹

Kommuner och regioner ska för den officiella statistiken lämna de uppgifter som avses i 5 § 1–7, samt uppgifter om

- | | |
|---|---|
| 1. preliminära och definitiva årliga bokslut, | |
| 2. budget och plan för resultat- och balansräkning enligt 5 kap. 2 § och 6 kap. 2 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, | |
| 3. utfall av kommunernas och regionernas resultaträkning för räkenskapsårets första tertial samt årsprognoser för innevarande år vid utgången av samma tertial, | |
| 4. företag ägda av kommuner och regioner, <i>och</i> | 4. företag ägda av kommuner och regioner, |
| 5. alternativa utförare av kommun- och regionfinansierad verksamhet. | 5. alternativa utförare av kommun- och regionfinansierad verksamhet, <i>och</i> |

6. *förmånsbestämda tjänstepensioner.*

Kommuner och regioner ska för den officiella statistiken dessutom lämna kvartalsvisa uppgifter om intäkter och kostnader, finansiella tillgångar och skulder, balansräkningsposter, investeringsutgifter samt kvartalsvisa årsprognoser för dessa.

¹ Senaste lydelse 2019:1040.

Finansiella företag

5 e §

Kreditinstitut och utländska kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som driver verksamhet genom filial i Sverige och värdepappersbolag med sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år om fysiska personers inlåningskonton vad gäller

- 1. kontonummer och samtliga kontohavares personnummer,*
- 2. tillgodohavande och upplupen ränta,*
- 3. valuta,*
- 4. i förekommande fall, bindningstid,*
- 5. inlåningsränta i procent, och*
- 6. det kontohållande institutets organisationsnummer.*

5 f §

Värdepapperscentraler enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år om fysiska personers innehav av finansiella instrument som är upptagna till handel på en

reglerad marknad enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och som inte ingår i ett individuellt pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande vad gäller

1. ägarens personnummer,
2. instrumenttyp och instrumentets namn i klartext,
3. antal instrument och kurs eller i förekommande fall nominellt belopp, samt marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp,
4. i förekommande fall, ISIN- (International Securities Identification Number), CUSIP- (Committee on Uniform Security Identification Procedures), SEDOL-nummer (Stock Exchange Daily Official List) eller motsvarande beteckning,
5. emittentens organisationsnummer och LEI-kod (Legal Entity Identifier), eller om detta saknas, emittentens namn och hemland, och
6. i förekommande fall, det förvaltande institutets organisationsnummer.

Om det finansiella instrumentet är förvaltarregistrerat enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument ska i stället förvaltaren lämna de uppgifter som avses i första stycket.

5 g §

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III och tjänstepensionsföretag enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 december varje år om fysiska personers privata kapital- och pensionsförsäkringar och om tjänstepensioner som tryggas genom tjänstepensionsförsäkring vad gäller

- 1. den försäkrades personnummer,*
- 2. försäkringsnummer och, i förekommande fall, försäkringsform: förmånsbestämd eller premiebestämd försäkring,*
- 3. typ av förvaltning: traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fondförsäkring,*
- 4. ackumulerat pensionskapital, intjänad förmånsbestämd pensionsrätt eller ackumulerat värde,*
- 5. i förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken och värdet av dessa,*

6. i förekommande fall, val av återbetalningsskydd,

7. i förekommande fall, kollektivavtalsområde,

8. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats, och

9. organisationsnummer avseende försäkringsgivaren.

5 h §

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043) som har tillstånd för direkt skadeförsäkringsrörelse avseende försäkringsklass "14. Kredit" ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 december varje år om fysiska personers tjänstepensioner som garanteras till följd av bestämmelser i kollektivavtal vad gäller

1. den pensionsberättigades personnummer,

2. intjänad förmånsbestämd, pensionsrätt, och

3. pensionsgrundande tjänstetid.

5 i §

Pensionssparinstitut enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande som har tillstånd att driva pensionssparrörelse ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 december varje år om fysiska personers individuella pensionssparande vad gäller

1. kontohavarens personnummer,
2. kontonummer,
3. i förekommande fall, tillgodohavande av inlånade medel,
4. i förekommande fall, de värdepapper som ingår i det individuella pensionssparandet och deras marknadsvärde,
5. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning har påbörjats, och
6. pensionssparinstitutets organisationsnummer.

5 j §

Det företag som är skyldigt att lämna kontrolluppgift om schablonintäkt för investeringsparakonto enligt 22 kap. 16 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och om schablonintäkt vid innehav av andelar i vissa fonder och fondföretag enligt 22 kap. 17 och 19 §§ skatteförfarandelagen ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år om fysiska personers innehav av onoterade andelar i värdepappersfonder, utländska fondföretag samt specialfonder och andra alternativa investeringsfonder som inte är upptagna till handel på en reglerad marknad vad gäller

1. ägarens personnummer,
2. antalet fondandelar och NAV-kurs (nettoandelsvärde),

3. ISIN-nummer (*International Securities Identification Number*) och fondens namn i klartext, och

4. emittentens LEI-kod (*Legal Entity Identifier*).

Första stycket gäller inte för utländska AIF-förvaltare och utländska värdepappersföretag.

5 k §

Kreditinstitut och utländska kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som driver verksamhet genom filial i Sverige samt företag som har tillstånd att lämna bostadskrediter enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 december varje år om fysiska personers bostadskrediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt vad gäller

1. samtliga låntagares personnummer,

2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långgivaren använder i fråga om det aktuella lånet,

3. lånets utestående nominella belopp och förfallodatum,

4. startdatum och åtagandebelopp vid startdatum,

5. överenskommen årlig ränta i procent vid rapporteringstill-

fället, räntejusteringsdatum och räntebindningstid,

6. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet och storleken på den senaste amorteringen,

7. den säkerhet som har lämnats för lånet i form av inteckning i fast egendom eller tomträtt, eller pant i bostadsrätt samt uppgift om säkerhetens fastighetsbeteckning eller geografiska placering, och

8. långivarens organisationsnummer.

De institut som anges i första stycket ska också lämna uppgifter om bostadskrediter som har överlåtit till ett företag som inte är uppgiftsskyldigt enligt första stycket och som institutet har åtagit sig att administrera i förhållande till låntagaren. Med att administrera i förhållande till låntagaren avses att institutet tar emot betalning av ränta och amortering för lånet från låntagaren.

5 l §

Kreditinstitut och utländska kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som driver verksamhet genom filial i Sverige, värdepappersbolag som har tillstånd att lämna kunder kredit enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden samt företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska för

den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år om fysiska personers krediter som inte är sådana bostadskrediter som avses i 5 k § vad gäller

1. samtliga låntagares personnummer,
2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
3. åtagandebelopp vid startdatum,
4. lånets utestående nominella belopp och förfallodatum,
5. lånetyp: blacolån, objektlån, kort- eller kontokredit, depåkredit, eller annan fakturakredit,
6. årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället,
7. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen,
8. i förekommande fall, den säkerhet som lämnats för lånet i form av värdepapper, fordon eller annat, och
9. långivarens organisationsnummer.

De institut som anges i första stycket ska också lämna uppgifter om krediter som överlåtits till företag som inte är uppgiftsskyldiga enligt första stycket och som institutet har åtagit sig att administrera i förhållande till låntagaren. Med att administrera i

förhållande till låntagaren avses att institutet tar emot betalning av ränta och avbetalning för lånet eller krediten från låntagaren.

5 m §

Den som har tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182) ska för den officiella statistiken lämna uppgifter per den 31 mars, 30 juni 30 september och 31 december varje år om fysiska personers skulder som övertagits för indrivning i inkassoverksamhet vad gäller

- 1. samtliga gäldenärens personnummer,*
- 2. den aktuella borgenärens organisationsnummer,*
- 3. skuldens utestående nominella belopp och upplupen ränta,*
- 4. det datum när skulden förvärvades, och*
- 5. om skulden är föremål för en pågående avbetalningsplan eller inte.*

Den som är uppgiftsskyldig enligt första stycket ska också lämna uppgifter om fordringar som har överlåtits till ett företag som inte är uppgiftsskyldigt enligt första stycket och som den uppgiftsskyldige ansvarar för att driva in.

Med att ansvara för att driva in fordran avses att gäldenären kan betala skulden till den uppgiftsskyldige med befriande verkan.

15 §²

En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7 och 8 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 5–5 *d* §§ denna förordning.

En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7 och 8 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 5–5 *m* §§ denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för finansiella företag i 5 e–5 *m* §§ ska tillämpas för första gången vid den avläsning som ska ske per den 31 december 2024.
 3. Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 5 e § ska tillämpas även i fråga om uppgifter som avser tiden före ikraftträdandet, dock endast i den utsträckning som den statistikansvariga myndigheten begär det och i den mån uppgifterna inte har gallrats av uppgiftslämnaren.

² Senaste lydelse 2013:946.

*Bilaga³**Nuvarande lydelse***Den officiella statistiken**

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik	Ansvarig myndighet
---------------------	--------------------

HUSHÅLLENS EKONOMI

Inkomster och inkomstfördelning SCB

Hushållens utgifter SCB

Behandling av känsliga personuppgifter

För framställning av statistik över Inkomster och inkomstfördelning och Hushållens utgifter får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund.

³ Senaste lydelse 2021:581.

Föreslagen lydelse

Den officiella statistiken

Officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område

Officiell statistik	Ansvarig myndighet

HUSHÅLLENS EKONOMI	
Inkomster och inkomstfördelning	SCB
Hushållens utgifter	SCB
<i>Hushållens tillgångar och skulder</i>	<i>SCB</i>
Behandling av känsliga personuppgifter För framställning av statistik över Inkomster och inkomstfördelning, Hushållens utgifter och <i>Hushållens tillgångar och skulder</i> får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund.	

HUSHÅLLENS EKONOMI

Inkomster och inkomstfördelning	SCB
---------------------------------	-----

Hushållens utgifter	SCB
---------------------	-----

<i>Hushållens tillgångar och skulder</i>	<i>SCB</i>
--	------------

Behandling av känsliga personuppgifter

För framställning av statistik över Inkomster och inkomstfördelning, Hushållens utgifter och *Hushållens tillgångar och skulder* får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen att 2 §⁴ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska inom ramen för egna beslut om resursfördelning och planering arbeta för att det finansiella systemet

– är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster,

– ger ett högt skydd för konsumenter, och

– bidrar till en hållbar utveckling.

Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet. Om myndigheten bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt, ska regeringen underrättas.

Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet, *även vad gäller förhållanden som avser hushållens ekonomi.*

Om myndigheten bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt, ska regeringen underrättas.

Myndigheten ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag att förstå och följa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

⁴ Senaste lydelse 2020:10.

1.6 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Regeringen föreskriver i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att 7 §⁵ ska ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
-----------	--------------	---------------------------------------

<i>Finansinspektionen</i>	<i>utvärderingar och analyser av finansiell stabilitet, makrotillsyn och konsumentskydd</i>	
---------------------------	---	--

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

⁵ Senaste lydelse 2022:7.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Riksbanken lämnade i maj 2019 en framställning till riksdagen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (framst. 2018/19:RB4). I framställan påtalade Riksbanken behovet av ny insamling och detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder. Riksbanken anförde att detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder väsentligt skulle stödja en fördjupad finansiell analys och stärka Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att motverka finansiell instabilitet. Genom analys av hushållens tillgångar och skulder baserad på mikrodata ansåg Riksbanken att det skulle finnas bättre möjligheter att bedriva en väl avvägd penningpolitik och att Finansinspektionen skulle ha bättre möjligheter att utvärdera effekter av olika makrotillsynsåtgärder. Även andra myndigheter skulle enligt Riksbanken få ett nödvändigt stöd i de uppdrag som har bäring på den samhällsekonomiska utvecklingen. Enligt Riksbanken hade varken Riksbanken, Finansinspektionen eller Statistiska centralbyrån (SCB) ett tillräckligt lagstöd för att kunna genomföra den insamling av detaljerade uppgifter som bedömdes nödvändig för att tillgodose analysbehoven. Riksbanken bedömde dock att det antagligen var mest lämpligt att insamlingen gjordes av SCB. Riksbanken föreslog i framställningen att en utredning skulle tillsättas för att göra de avvägningar som behövs t.ex. angående vilka uppgifter som ska ingå, hur och av vilken myndighet uppgifterna ska samlas in, vilka behandlingar som ska tillåtas samt vilka myndigheter och organisationer som ska få tillgång till uppgifterna. Finansinspektionen och SCB ställde sig bakom framställan.

Finansutskottet delade Riksbankens bedömning att det behövs en ny detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder för

att Riksbanken och Finansinspektionen och eventuellt andra berörda svenska myndigheter ska kunna göra djupgående analyser av skuldutvecklingen, bedriva ett krisförebyggande arbete och motverka finansiell instabilitet i det svenska samhället. Enligt utskottet kompliceras dock frågan bl.a. av att den data som behövs för att bygga upp en grundlig statistik utgörs av känslig och skyddad personinformation. Utskottet ansåg därför att regeringen borde tillsätta en utredning för att grundligt belysa och analysera hur en detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder skulle kunna byggas upp och användas utan att den personliga integriteten och personuppgiftsskyddet åsidosätts. Riksdagen beslutade den 23 oktober 2019 att bifalla Riksbankens framställning och tillkännage för regeringen som sin mening det som finansutskottet hade anfört om att regeringen skulle tillsätta en utredning om en ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:16).

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag avseende statistik över hushållens tillgångar och skulder. Enligt kommittédirektiven ska utredningen belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering. Med ett sådant bättre underlag finns det förutsättningar för att genomföra grundligare analyser av hur individer och hushåll agerar till följd av olika ekonomisk-politiska beslut och hur sådana beslut påverkar välfärdsutvecklingen och makroekonomin. Det ger i sin tur bättre förutsättningar för att utforma politiken inom flera områden, bl.a. vad gäller fördelningspolitiken, stabiliseringspolitiken och åtgärder som avser finansiell stabilitet. Mikrodata gör det också möjligt att genomföra grundligare analyser av frågor som rör bl.a. konsumentskydd och makrotillsyn.

Utredningen ska i fråga om tillgången till mikrodata bl.a. ta ställning till vilka myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, för vilka syften och vilka eventuella begränsningar som behöver finnas för deras behandling av uppgifterna.

Kommittédirektiven finns i *bilaga 1*.

Genom tilläggsdirektiv den 5 maj 2022 förlängdes utredningstiden till den 14 oktober 2022 (se *bilaga 2*).

Därutöver har utredningen haft i uppdrag att analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter till data- och forskningscentret Luxembourg Income Study (LIS) på individnivå, och lämna nödvändiga författningsförslag. Denna del av uppdraget har redovisats i en delrapport den 29 april 2021. Delrapporten finns i *bilaga 3*.

2.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i utredningens sekretariat som, utöver den särskilde utredaren, har bestått av en huvudsekreterare och två ytterligare sekreterare. Vidare har utredningen biträttats av en sakkunnig från Finansdepartementet samt experter från Finansinspektionen, Handelshögskolan i Stockholm, SCB, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring, Sveriges riksbank och Stockholms universitet.

Arbetet har i huvudsak bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna och den sakkunnige. Till följd av spridningen av coronaviruset har emellertid vissa sammanträden ägt rum på distans med digitala hjälpmedel.

Utredningen har haft samråd med Bostadsregisterutredningen (Fi 2020:10) och Överskuldsättningsutredningen (Fi 2021:08). Vidare har utredningens sekretariat, utöver de myndigheter och organisationer som är företrädade i expertgruppen och de aktörer som berörs i *bilaga 3*, haft kontakter med eller inhämtat synpunkter från företrädare för Arbetsförmedlingen, Association of Swedish Covered Bonds Issuers (ASCB), Euroclear Sweden AB, Fondbolagens förening, Handelsbanken AB, Hoist Kredit Ltd., Integritetsskyddsmyndigheten, Lantmäteriet, Kommittén för finansiell stabilitet (Fi 2013:09), Pensionsmyndigheten, Försäkringsbolaget PRI Pensionsgaranti, ömsesidigt, Riksgäldskontoret, Skatteverket, SKR, Sparbankernas Riksförbund, SPV, Svensk Inkasso, Svensk Värdepappersmarknad och UC AB.

Utredningen har låtit SCB göra en undersökning av korrelationen mellan beräknade marknadsvärden (taxeringsvärde multipli-

cerat med köpekillingskoefficient) och faktisk köpeskilling för sålda småhus under åren 2015–2021. Det redovisade resultatet framgår av *bilaga 4*.

2.3 Betänkandets disposition

Detta betänkande är disponerat på följande sätt.

- Kapitel 3 berör behovet av dels en individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder, dels att kunna bearbeta de mikrodata som ska ligga till grund för statistiken.
- I kapitel 4 finns en redogörelse över gällande rätt och nuvarande ordning i övrigt.
- Kapitel 5 innehåller överväganden och förslag som berör utredningsarbetet generellt sett, bl.a. vad gäller att den nya statistiken ska vara en del av den officiella statistiken, ändamålen med statistiken och avvägningen i förhållande till integritetsskyddet.
- Kapitlen 6 och 7 innehåller överväganden och förslag i fråga om specifika tillgångsslag.
- På ett motsvarande sätt finns överväganden och förslag i fråga om olika slags skulder och andra former av ekonomiska åtaganden i kapitel 8.
- I kapitel 9 tar utredningen ställning till vilken myndighet som ska vara statistikansvarig myndighet.
- Kapitel 10 rör tillgången till mikrodata vad gäller andra myndigheter än den statistikansvariga myndigheten.
- Frågor om personuppgiftsbehandling berörs i kapitel 11.
- Vidare finns överväganden och förslag i fråga om ändringar i kreditupplysningslagen i kapitel 12.
- Slutligen rör kapitel 13 ikraftträdande- och övergångsbestämmelser,
- kapitel 14 konsekvenser av utredningens förslag och
- författningskommentarer till författningsförslagen ges i kapitel 15.

Till betänkandet finns sex bilagor, varav *bilagorna 1–4* berörs ovan. *Bilaga 5* innehåller en komplett variabeluppsättning baserat på utredningens förslag i kapitlen 6–8. En förteckning över förvaltare av finansiella instrument finns i *bilaga 6*.

3 Behovet av individbaserad statistik och mikrodata

3.1 Hushållens tillgångar och skulder på aggregerad nivå

Under en längre tid har hushållens tillgångar och skulder på aggregerad nivå stigit snabbt. Hushållens skulder i relation till disponibel inkomst uppgick i slutet av 2020 till omkring 205 procent (se figur 3.1). Om bostadsrättsföreningarnas lån inkluderas uppgick hushållens skuldkvot 2019 till 216 procent av disponibel inkomst.¹ Merparten av hushållens skulder, omkring 80 procent, utgörs av bostadslån. Resterande del utgörs av konsumtionslån, som innefattar lån med annan säkerhet än bostad, lån utan säkerhet (s.k. blancolån) och köp på avbetalning. Sett under en längre period har bostadslånen vuxit snabbare än andra lån. De senaste åren har dock blancolånen vuxit snabbare än bostadslånen – med omkring 8 procent i årstakt.² I synnerhet har större blancolån vuxit snabbt.³

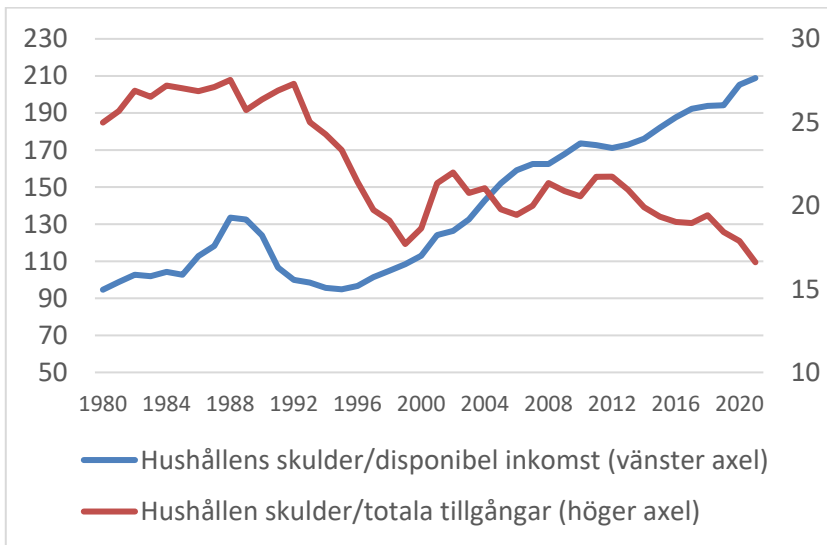
¹ Svenska konsumtionslån 2020, Finansinspektionen.

² Finansiell stabilitet 2020:2, Sveriges riksbank.

³ Svenska konsumtionslån 2020, Finansinspektionen.

Figur 3.1 Hushållens skulder

I procent av disponibel inkomst respektive totala tillgångar

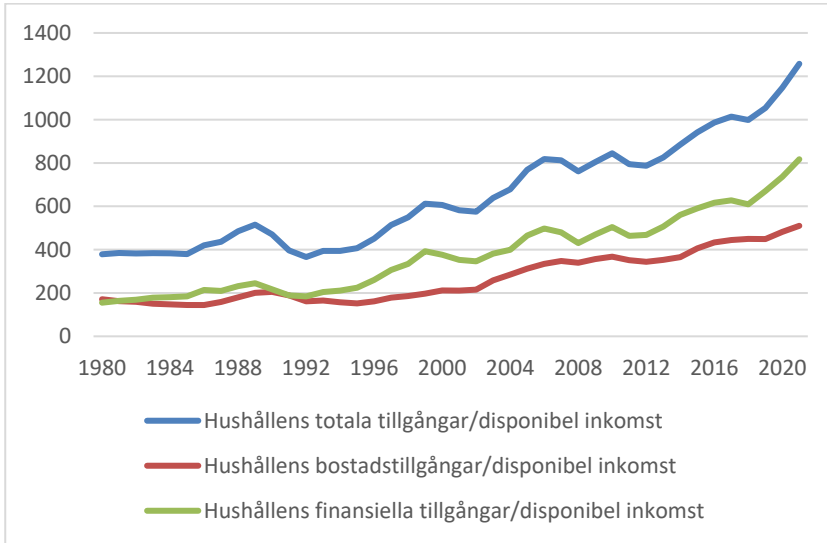


Källa: SCB.

Parallellt med utvecklingen avseende hushållens skulder har också hushållens tillgångar på aggregerad nivå ökat. Detta har skett dels genom värdeökningar på tillgångar, dels genom ökat sparande.⁴ Hushållens tillgångar kan i huvudsak delas in i finansiella tillgångar och reala tillgångar. Till hushållens finansiella tillgångar räknas hushållens innehav av aktier och fondandelar, medel på inlåningskonto i bl.a. banker m.m. (se kapitel 7). Bostadsrättsandelar redovisas i finansräkenskaper som en finansiell tillgång, men betraktas oftast som en real tillgång, tillsammans med småhus för permanentboende och fritidshus (se kapitel 6).

⁴ Se till exempel Andersson M.K. och Vestman, R., Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28, Finansinspektionen.

Figur 3.2 Hushållens tillgångar
 Procent av disponibel inkomst



Källa: SCB.

3.2 Ett stort samhällsbehov av individbaserad statistik och mikrodata

Sedan förmögenhetsskatten avskaffades 2007 och uppgifter om förmögenhet i självdeklarationen togs bort, saknas det detaljerade uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder. SCB har sedan dess saknat förutsättningar att framställa förmögenhetsstatistik och det går således inte att basera vare sig analyser eller forskning på aktuella uppgifter om de svenska hushållens balansräkningar. Sverige skiljer sig i detta avseende från andra länder, däribland Danmark, Finland och Norge som alla i varierande utsträckning samlar in uppgifter om hushållens tillgångar och skulder för framställning av förmögenhetsstatistik. Denna utländska statistik och den äldre svenska förmögenhetsstatistiken används i stor utsträckning för analyser och forskning inom såväl nationalekonomi som finansiell ekonomi. Det handlar bl.a. om undersökningar av vad som driver hushållens investeringsbeslut och vilken effekt som avkastningen på förmögenhet har på t.ex. konsumtion och pensionssparande och vil-

ken roll som familjebakgrunden har för möjligheten att bygga upp en förmögenhet.⁵

Enligt kommittédirektiven ska utredningen grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. Uppdraget syftar vidare till att på nytt möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt möjliggöra att mikrodata (se faktaruta nedan) ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning, och utvärdering. Utredningen bedömer att samhällsbehovet av såväl individbaserad statistik som att tillhandahålla mikrodata är omfattande och rör flera områden.

Statistiken kan användas för att förmedla information och kunskap om hushållens ekonomiska situation till såväl en bredare allmänhet som beslutsfattare och andra intressenter. Det finns också ett behov för såväl den statistikansvariga myndigheten som för andra myndigheter och forskare att kunna bearbeta mikrodata som samlats in till statistiken för en djupare analys och för att kunna beräkna utfall av föreslagna policyförändringar. Det kan t.ex. handla om analyser av hur individer och hushåll agerar till följd av olika ekonomisk-politiska beslut och hur sådana beslut påverkar välfärdsutvecklingen och makroekonomin. Det ger i sin tur bättre förutsättningar för att utforma politiken inom flera områden, såsom åtgärder för finansiell stabilitet, stabiliseringspolitiken och fördelningspolitiken.

Avsaknaden av individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder medför att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser om förhållandet mellan hushållens ökade skuldsättning och hushållens tillgångar, t.ex. vad gäller hur många hushåll eller individer som har en nettoförmögenhet som överstiger en viss nivå. Med andra ord är det utan sådan statistik svårt att få en helhetsuppfattning om enskilda individers totala ekonomiska situation. Det går t.ex. inte att se om högt skuldsatta individer också har tillgångar, eller hur mycket dessa tillgångar är värda. Vidare går det inte att med sä-

⁵ Calvet, L., Campbell, J., Sodini, P.; Down or Out: Assessing the Welfare Costs of Household Investment Mistakes, *Journal of Political Economy*, 2007, vol. 115, no. 5; Calvet, L., Campbell, J., Sodini, P.; Fight or Flight? Portfolio Rebalancing by Individual Investors, *The Quarterly Journal of Economics*, februari 2009; Di Maggio, M., Kermani, A., Majlesi, K., Stock Market Returns and Consumption, *The Journal of Finance*, december 2020, vol. LXXV, no. 6; Fagereng, A., Mogstad, M., Rønning, M., Why Do Wealthy Parents Have Wealthy Children?, *Journal of Political Economy*, 2021, vol 129, no. 3; Yde Andersen, H., Leth-Petersen, S., Housing Wealth or Collateral: How Home Value Shocks Drive Home Equity Extraction and Spending, *Journal of the European Economic Association*, 2020, s. 1-38.

kerhet säga om personer med en mycket låg inkomst är fattiga eftersom de kanske har en förmögenhet som de kan leva av. Det går inte heller att analysera mikrodata för att se hur individers respons på ekonomisk-politiska beslut påverkas av om de har en förmögenhet eller inte.

Individen är observationsenheten i fråga om utredningens förslag, men i detta kapitel används både individen och hushållet som analysenhet. Anledningen till detta är att det i vissa sammanhang är av intresse att studera data på hushållsnivå. Individbaserade data är dock en förutsättning för att kunna ta fram data på hushållsnivå (se faktaruta).

Utredningen har i avsnitt 3.1 redogjort för hur de svenska hushållens tillgångar och skulder på aggregerad nivå har utvecklats över tid. I detta avsnitt redogör utredningen för att det utöver denna makrostatistik finns ett samhällsbehov av att på nytt framställa individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder. I avsnitt 3.3 ges härutöver en bild av behovet av att kunna genomföra mer djupgående analyser baserade på statistik och mikrodata för att värna stabiliteten i det finansiella systemet. I de följande avsnitten diskuteras behovet av motsvarande analyser för att fördjupa den stabiliseringspolitiska analysen (avsnitt 3.4), för att motverka överskuldssättning (avsnitt 3.5), och för analyser av fördelningseffekter (avsnitt 3.6).

Faktaruta: Vad är mikrodata?

Mikrodata är data på individnivå, dvs. för enskilda individer, hushåll eller företag. Mikrodata är grunden för all framställning av statistik. Genom att sammanföra mikrodata avseende en mindre grupp individer kan aggregerad statistik produceras och grupperna jämföras med statistiska mått. Om mikrodata i stället adderats till en summa på nationell nivå (makrodata) går en del information förlorad i och med att det inte går att dra slutsatser om skillnader mellan olika grupper av individer. När t.ex. hushållens skuldkvot beräknas på makrodata divideras hushållens totala skulder med hushållens totala disponibla inkomster. Det gör att även hushåll som inte har skulder men som har inkomst inkluderas i beräkningarna, trots att de senare inte är relevanta för att bedöma hushållens förmåga att bära sina skulder. Aggregering av mikrodata till befolkningsgrupper gör det däremot möjligt att be-

räkna en genomsnittlig skuldkvot för enbart de hushåll som har skulder. Detta kan ske genom att summera skulderna för de hushåll som har skulder och dividera med hushållens disponibla inkomst. Alternativt kan ett genomsnitt av enskilda hushålls skuldkvot beräknas. Mikrodata på individnivå gör det dessutom möjligt att analysera fördelningen av individuella skuldkvoter totalt eller uppdelat på olika egenskaper t.ex. inkomst och boenderegion.

Med hjälp av individbaserade data är det också möjligt att utifrån varje individs balansräkning räkna samman dessa till ett hushålls samlade balansräkning. Skulle man däremot endast ha uppgifter på hushållsnivå går det inte att ta reda på vem i hushållet som äger vad och vem som kan befinna sig i en mer riskfylld situation vid en förändrad hushållsammansättning, som t.ex. skilsmässa.

Mikrodata ger således en flexibilitet som gör det möjligt att producera annan typ av statistik och genomföra andra typer av analyser. Mikrodataanalys handlar inte om att studera enskilda individer utan snarare grupper av individer, definierade utifrån olika kriterier, för att se hur dessa påverkas av olika ekonomiska händelser och hur de agerar i ekonomin.

3.3 Finansiell stabilitet

3.3.1 Individbaserade data för att förstå riskerna med hushållens skuldsättning

Finansiell stabilitet innebär att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och har god motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner. Det finansiella systemets grundläggande funktioner är att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering och hantera risker. Finansiell stabilitet är en förutsättning för en välfungerande och balanserad ekonomi. I Sverige delas ansvaret för finansiell stabilitet mellan regeringen (Finansdepartementet), Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret (se vidare SOU 2019:46 s. 864–868).

Flera svenska och internationella bedömare har under en längre tid lyft hushållens skuldsättning som ett av de största hoten mot den finansiella och makroekonomiska stabiliteten i Sverige. Makroeko-

nomisk instabilitet kan i sin tur påverka den finansiella stabiliteten och vice versa.

De svenska hushållens skuldsättning har ökat under många år. Den var under våren 2022 på en historiskt hög nivå. Den höga skuldsättningen beror till stor del på de kraftigt stigande bostadspriserna, som i sin tur har påverkats av de låga räntor som har gällt under förhållandevis lång tid fram till våren och sommaren 2022.

Det finns argument för varför skuldsättningen än så länge inte utgör ett problem: dels har intill nyligen de låga räntorna gjort att räntekvoten har varit mycket låg, dvs. hushållens räntebetalningar efter skatt i relation till disponibel inkomst, dels att hushållens tillgångar, bostäder och finansiella tillgångar också har ökat parallellt med den stigande skuldsättningen (se avsnitt 3.1). Under det första halvåret 2022 har dock inflation och räntor stigit kraftigt och en svagare tillväxt förväntas både i Sverige och globalt. Högt skuldsatta hushåll är räntekänsliga och stigande räntor innebär teoretiskt sett att hotet mot den finansiella stabiliteten har ökat.

Aggregerade data över hushållssektorns totala tillgångar och skulder kan emellertid inte ge svar på om de skuldsatta hushållen också har stora tillgångar. För det behövs mikrodata på hushållsnivå. Med sådana data kan man exempelvis beräkna skulder i förhållande till tillgångar för alla hushåll i ekonomin för att ta reda på hur många hushåll som är sårbara i händelse av en negativ ekonomisk utveckling.⁶

Denna typ av data över hushållens förmögenhet har efterfrågats länge. Det lyftes t.ex. i *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden* 2011 och av Utredningen om överskuldsättning (se avsnitt 3.5). Dessutom har Finansinspektionen och Riksbanken tillsammans uttryckt behov av mikrodata för hushåll.⁷ I sin utvärdering av den finansiella stabiliteten i Sverige 2016 rekommenderade Internationella valutafonden (IMF) också att myndigheterna skyndsamt borde samla in uppgifter om hushållens balansräkningar.⁸ Vidare har Europeiska systemrisknämnden (ESRB) rekommenderat EU:s medlemsländer att ta fram en detaljerad statistik över fastighetssektorn,

⁶ Sådana mått omfattar nettobelåningsgrader (bostadslån minus tillgångar genom bostadens värde) och nettoskuldkvoter (lån minus tillgångar genom inkomst). Dessa kvoter ger en mer rättvisande bild av hushållens sårbarhet än vanliga belåningsgrader och skuldkvoter som inte tar hänsyn till tillgångar.

⁷ Se Finansiella stabilitetsrådets protokoll, december 2018.

⁸ Se t.ex. Sweden 2021 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 21/61 samt Sweden Financial System Stability Assessment, IMF Country Report 16/355.

vilket inkluderar statistik över hushållens tillgångar och skulder.⁹ Syftet är att länderna ska kunna göra välgrundade bedömningar av riskerna i fastighetssektorn.

Individbaserade data över hushållens balansräkningar skulle bidra till en ökad förståelse av om hushållens skuldsättning utgör en risk för den finansiella stabiliteten. De kan därmed vara till hjälp för de myndigheter som fattar beslut om åtgärder som verkar via de finansiella marknaderna. Individbaserade data skulle också bidra till forskning kring frågor kopplade till hushållens balansräkningar, de beslut hushållen tar och hur de påverkar finansiell stabilitet. Som berörs närmare i avsnitt 5.2 är dock inte de uppgifter som behövs för att en fullgod statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna framställas begränsade till sådana uppgifter om marknadsvärde på tillgångar, utestående skuldbelopp etc. som finns i en balansräkning. Det behövs också uppgifter om t.ex. räntebindningstid avseende bostadslån.

3.3.2 Hushållens skuldsättning och den finansiella och makroekonomiska stabiliteten

Hög skuldsättning gör både enskilda hushåll och samhällsekonomin i stort sårbar för oväntade händelser som påverkar hushållens inkomster eller förmögenheter. Det kan handla om arbetslöshet, förändrade skatter, kraftigt stigande räntekostnader eller fallande bostadspriser.

Om de ekonomiska förutsättningarna försämras kan högt skuldsatta hushåll reagera genom att öka sitt sparande och minska sin konsumtion. I synnerhet om bostadspriserna också faller och värdet på bostaden understiger skulderna, kan hushållens incitament att amortera på sina skulder och minska sin konsumtion öka.¹⁰ Om konsumtionen minskar påtagligt, påverkas lönsamheten i företagssektorn och den ekonomiska tillväxten negativt. Sämre ekonomisk tillväxt försämrar utsikterna på arbetsmarknaden och sätter press på de offentliga finanserna.

⁹ Se Recommendation of the European Systemic Risk Board on closing real estate data gaps (ESRB/2016/14).

¹⁰ Se t.ex. Flodén, M., Ska vi oroas av höga hushållsskulder? Inlägg på Ekonomistas 2014-02-20, Finansiell stabilitet 2019:2, Sambandet mellan hushållens skulder och konsumtion under finanskrisen 2007–2009, Sveriges riksbank, och Emanuelsson, R., Melander, O. och Molin, J., 2015, Finansiella risker i hushållssektorn. Ekonomisk kommentar, nr 6, Sveriges riksbank.

Hushållen kan upprätthålla sin konsumtion vid ett sämre ekonomiskt läge antingen genom att ta upp nya lån eller genom att använda likvida tillgångar. Det förstnämnda kan vara svårt om hushållen redan är högt belånade. I sådant fall kvarstår för hushållen att ta av sina likvida tillgångar. Om många hushåll har små likvida tillgångar ökar risken för att konsumtionen minskar. Aggregerade data visar att hushållen har betydande likvida tillgångar. Utan individbaserade data är det dock inte möjligt att dra några slutsatser om hur tillgångarna är fördelade och det går således inte att bedöma hur stora likvida tillgångar som skuldsatta hushåll har.

Data avseende ränteinkomster och schablonintäkter från tillgångar och ränteutgifter för lån i de årliga kontrolluppgifterna i inkomstdeklarationen som SCB sammanställer kan dock ge viss information. Med hjälp av dessa uppgifter har Finansinspektionen uppskattat enskilda hushålls likvida tillgångar för 2012.¹¹ Hushållens lånebelopp uppskattas då med hjälp av räntekostnaderna. Resultaten pekar på att en stor andel hushåll har så pass små likvida tillgångar att de kan behöva minska sina utgifter omgående vid en ekonomisk störning. Vidare tyder resultaten på att hushåll med höga lånekostnader är mer sårbara än hushåll utan lån – både på grund av lånen och att de har mindre likvida tillgångar. Om många hushåll hamnar i en situation där de behöver minska sina utgifter kan det komma att påverka efterfrågan i ekonomin och den makroekonomiska utvecklingen.¹² De data som ligger till grund för analysen kan dock vara mycket osäkra och kräver en mängd antaganden och uppskattningar. Resultaten är således inte fullt tillförlitliga.

Historiskt sett har hushållen inte orsakat bankerna några större kreditförluster. Finansinspektionen har också genomfört stresstester baserat på data från bolåneundersökningen. Resultaten från testerna pekar på att flertalet nya låntagare har tillräckliga marginaler att klara en sämre ekonomisk utveckling. Däremot är de känsliga för högre räntor eftersom de skulle behöva lägga en större del av sina inkomster på räntebetalningar. Andelen hushåll som skulle få ett underskott vid högre räntor är dock liten.¹³

¹¹ Se Andersson M.K. och Vestman, R., Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28, Finansinspektionen. Analysen bygger på en uppskattning av hushålls likvida tillgångar som är baserad på inkomsträntor från 2012.

¹² Se bl.a. Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28. Se också Konjunkturrådets rapport 2015, Den svenska skulden, SNS förlag.

¹³ Se Den svenska bolånemarknaden, 2021, Finansinspektionen, eller Hushållens räntebindningstid - en ekonomisk sårbarhet?, 2017, FI-analys 9, Finansinspektionen.

Studier baserade på mikrodata över danska hushåll visar att de hushåll som har de största lånen också har de högsta inkomsterna och de största nettotillgångarna, vilket talar för att risken för kreditförluster är liten.¹⁴ En motsvarande analys går i dagsläget inte att göra för de svenska hushållen. Tidigare studier baserade på den svenska förmögenhetsstatistiken fram till 2007 kom visserligen fram till samma slutsats. Dessa samband behöver emellertid inte nödvändigtvis gälla längre.¹⁵

Förluster för bankerna kan uppstå avseende utlåningen till företag om deras lönsamhet försämras påtagligt. Ett skäl till en sådan försämring kan vara att hushållen minskar sin konsumtion. Om förluster uppstår avseende utlåningen till kommersiella fastighetsbolag kan det bli särskilt problematiskt för bankerna, eftersom de har stora exponeringar mot den sektorn.¹⁶ Bankerna kan i ett sådant läge behöva strama åt utlåningen även till hushåll och företag som är kreditvärda. Det kan i sin tur påverka den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen, med återkopplingar tillbaka till banksystemet.

Den finansiella stabiliteten kan också påverkas genom bankernas finansiering. Om förtroendet för svensk ekonomi och de svenska bankerna skulle minska, t.ex. på grund av att kreditförlusterna i bankerna befaras öka, kan bankerna få svårt att finansiera sig på den internationella kapitalmarknaden. Finansieringen kan också bli dyrare. I ett riktigt negativt scenario kan bankerna få svårt att upprätthålla sin utlåning. Då kan de räntor som låntagarna möter stiga, även om styrräntan är låg. Andelen rörliga bostadslån uppgick under perioden slutet av 2014 till mitten av 2018 till omkring 80 procent, men hade i mars 2022 sjunkit till endast 34 procent.¹⁷ Även om andelen rörliga bostadslån sjunkit får en ränteuppgång ett snabbt genomslag på hushållens lånekostnader, vilket ökar risken för att de högt skuldsatta hushållen inte kan betala räntor och amorteringar.

¹⁴ I Danmark samlas heltäckande uppgifter om hushållens tillgångar och skulder in genom ett samarbete mellan centralbanken, statistikmyndigheten och skattemyndigheten (www.dst.dk). Statistiken ger årliga uppgifter om pensionssystemen, fastighetsvärde samt hushållens finansiella tillgångar och skulder. Huvuddelen av uppgifterna hämtas in från deklaraionsuppgifter och en del uppgifter samlas in särskilt av centralbanken. Uppgifterna om pensionernas värde samlas in från mer än 100 pensionsbolag (banker, försäkringsbolag, icke-tjänstepensionsfonder osv.). Se Danmarks nationalbank, Household wealth and debt (nationalbanken.dk).

¹⁵ Se Riksbankens tidigare analyser på mikrodata i rapporten Finansiell stabilitet mellan 2004 och 2008. Resultat med data från 2012 tyder på att de med stora lån har ungefär samma storlek på förmögenhet som de utan lån, se Andersson M.K. och Vestman, R., Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28, Finansinspektionen.

¹⁶ Se t.ex. stabilitetsrapporterna från Finansinspektionen och Riksbanken.

¹⁷ Finansmarknadsstatistik (SCB).

Om en bank skulle få problem, t.ex. på grund av hushållens skuldsättning, riskerar det att sprida sig till andra banker.¹⁸ De svenska bankerna har liknande verksamheter, är utsatta för samma typer av risker och är därtill nära sammanlänkade. Med hjälp av individbaserade data skulle det vara möjligt att på ett bättre sätt analysera kopplingen mellan hushållens skuldsättning och risken för problem i banksektorn.

Finansiella kriser är kostsamma både för enskilda individer och för samhället i stort. Erfarenheter från kriser i flera länder, inklusive Sverige på 1990-talet, visar att ekonomiska kriser som sammanfaller med problem i banksektorn tenderar att bli djupare och mer långdragna. För enskilda individer innebär det en ökad risk att drabbas av arbetslöshet. Tidigare erfarenheter visar också att om konjunkturedgången blir långvarig, tenderar arbetslösheten att bli kvar på höga nivåer, även efter att konjunkturen har vänt. Lägre skatteinkomster och högre utgifter sätter i sin tur press på statsfinanserna.¹⁹

3.3.3 Individbaserade data för att utvärdera makrotillsynsåtgärder

Efter finanskrisen 2008–2009 växte ett delvis nytt politikområde fram som kallas makrotillsyn. Makrotillsyn handlar om att analysera, övervaka och vidta åtgärder för att motverka sårbarheter i det finansiella systemet som helhet. Till skillnad från mikrotillsyn som handlar om tillsynen över enskilda finansiella företag och institut, har makrotillsyn ett systemriskperspektiv. I makrotillsyn ingår också att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser som kan påverka den makroekonomiska stabiliteten. Finansiella obalanser på kreditmarknaden handlar ofta om hög skuldsättning, snabb kredittillväxt och högt risktagande. I Sverige har sedan 2014 Finansinspektionen ansvaret för makrotillsynen.

Finansinspektionen kan vidta åtgärder riktade mot finansiella institut, exempelvis genom att med hjälp av kapital- och likviditetsre-

¹⁸ Se Finansiell stabilitet, 2018:1, Sammanlänkningar i det finansiella systemet. Sveriges riksbank.

¹⁹ Se t.ex. SOU 2013:6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Hartman, L och Svaleryd, H., 2010, Hur stor är risken för bestående hög arbetslöshet. Ekonomisk debatt 2010/06. Se också Ingves, S., 2012, Finansiell stabilitet är viktig för oss alla. Tal i Finansutskottet mars 2012. Se även Ingves, S., 2012, Finansiella kriser och finansiell reglering – tankar efter fem turbulenta år. Tal för Nationalekonomiska föreningen, juni 2012.

gleringar stärka institutens förmåga att hantera kreditförluster eller likviditetsstörningar. Inspektionen kan också vidta åtgärder riktade mot låntagarna för att påverka efterfrågan på krediter och därmed begränsa skulduppbyggnaden. De låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder som Finansinspektionen hittills har tillämpat riktade mot hushållens efterfrågan på krediter är bolånetaket, som begränsar hur mycket ett hushåll får låna i relation till bostadens värde, samt amorteringskrav.^{20, 21}

Sådana mikrodata över hushållens tillgångar och skulder som behövs för att kunna följa sårbarheter och motståndskraft samt för att kunna göra konsekvensanalyser och utvärderingar av vidtagna åtgärder saknas i dag.²² Sådana data skulle också göra det möjligt att använda liknande modeller som är under utveckling inom penning- och finanspolitiken för att analysera effekterna av olika makrotillsynsåtgärder (se avsnitten 3.4.1, 3.4.3 och 3.4.5).

I en studie genomförd på norska mikrodata²³ har effekterna av det norska bolånetaket analyserats. Undersökningen visar att effekterna på hushållens sårbarhet är tudelade. Å ena sidan bidrar bolånetaket till att dämpa kredittillväxten och till att minska hushållens skuldsättning. Å andra sidan behöver hushållen ta av sina likvida tillgångar för att möta kraven när de köper en bostad. Denna negativa effekt på hushållens buffert kvarstår sedan under flera år, vilket bidrar till att öka sårbarheten.²⁴

Motsvarande studie av det svenska bolånetakets konsekvenser är i dagsläget inte möjlig att genomföra på grund av bristen på mikrodata. I dagsläget bygger Finansinspektionens utvärderingar av makrotillsynsåtgärder på data från bolåneundersökningen, som endast omfattar ett urval av nya låntagare. För att få en samlad bild av hushållens skulder, tillgångar och konsumtion för att bedöma makroekonomiska risker och hushållens motståndskraft, har Finansinspektionen behov

²⁰ Bostadslån som uppgår till över 70 procent av bostadens värde ska amorteras med två procent per år. Bostadslån som uppgår till mellan 70 och 50 procent av bostadens värde ska amorteras med en procent per år. Dessutom ska hushåll vars bostadslån överstiger 4,5 gånger inkomsten amortera ytterligare en procent per år.

²¹ Se FI:s användning av makrotillsynsverktyg, 2018, Finansinspektionen.

²² Se Finansinspektionens arbete med makrotillsyn, 2019, Finansinspektionen.

²³ I Norge innehåller inkomst- och förmögenhetsstatistiken uppgifter om nivån, sammansättningen, utvecklingen och fördelningen av inkomster och förmögenheter för hela den norska befolkningen. Uppgifterna samlas bl.a. in från olika myndighetsregister och statistiska uppgiftskällor såsom skattedeklarationer som bl.a. innehåller uppgifter som ligger till grund för beräkning av förmögenhetsskatt.

²⁴ Se Aastveit, K., m.fl., 2020, Mortgage regulation and financial vulnerability at the household level. Working paper 6, 2020. Norges Bank.

av individbaserade mikrodata. Avsaknaden av sådan data över hela befolkningen är i dag ett hinder för att utforma och utvärdera låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder.²⁵

3.4 Stabiliseringspolitik

3.4.1 Penningpolitik och finanspolitik

Staten bedriver sin finanspolitik genom den offentliga sektorns utgifter och inkomster. Genom att t.ex. ändra skatter och avgifter, eller öka eller minska bidrag och investeringar, påverkas efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin och därmed också priser och sysselsättning. På så sätt kan regering och riksdag stimulera ekonomin eller strama åt den. Dessutom finns s.k. automatiska stabilisatorer, t.ex. arbetslöshetsersättning, som inte kräver något aktivt politiskt beslut, vilket bidrar till att dämpa konjunktursvängningar.

Penningpolitiken handlar om att upprätthålla ett fast penningvärde (prisstabilitetsmålet) i syfte att nå en gynnsam ekonomisk utveckling. Den oberoende Riksbanken har i uppdrag att sköta penningpolitiken. Riksbanken har tolkat prisstabilitetsmålet på så sätt att inflationen, mätt med KPIF,²⁶ ska vara kring två procent per år. Prisstabilitet är ett viktigt ekonomisk-politiskt mål. Anledningen till detta är att det skapar förutsägbarhet och stabilitet i ekonomin och därigenom underlättar för ekonomins aktörer vad gäller att ta beslut, våga investera och anställa. Inflation kan också leda till omfördelningar av inkomster och förmögenheter.

I en proposition med förslag till ny riksbankslag, som för närvarande är föremål för behandling i riksdagen, har regeringen föreslagit att prisstabilitetsmålet ska definieras som att det ska avse att upprätthålla varaktigt låg och stabil inflation (se prop. 2021/22:41, s. 85 och 86).

Stabiliseringspolitik, dvs. åtgärder som syftar till att dämpa konjunktursvängningar, bedrivs vanligtvis genom finanspolitiken och penningpolitiken. Huvudansvaret för stabiliseringspolitiken har traditionellt sett legat på Riksbanken och penningpolitiken. Men

²⁵ Se Almenberg, J., Kilström, M., Thell, V. och Vestman, R., Hushållens skulder och motståndskraft i kriser, 2021, FI-analys 33, Finansinspektionen.

²⁶ KPI med fast ränta (KPIF) är ett mått på inflation och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från KPI.

även om Riksbanken har ett flexibelt inflationsmål, som också innebär att man ska ta hänsyn till hur ekonomin utvecklas, är det primära målet att hålla inflationen kring två procent. Detta behöver inte alltid vara förenligt med att dämpa konjunktursvängningar. I och med det låga ränteläget har debatten i större utsträckning handlat om finanspolitiken ska ta en större roll i stabiliseringspolitiken.

Med hjälp av individbaserade data över individers tillgångar och skulder kan stabiliseringspolitiken bli mer riktad och träffsäker. Sådana data kan bidra till bättre analyser och prognoser över t.ex. bruttonationalprodukten (BNP) och andra makroekonomiska variabler såsom inflation och arbetslöshet. Därmed ökar också möjligheterna att bedriva en mer avvägd stabiliseringspolitik.

Tillgång till individbaserade data över hushållens balansräkningar är också en förutsättning för att en ny typ av makroekonomiska modeller som är under utveckling ska kunna användas. Dessa modeller tar hänsyn till fördelningen av hushållens inkomster och förmögenheter, vilket har visat sig ge en bättre bild av effekterna av makroekonomiska chocker och större möjligheter att utvärdera vidtagna åtgärder och fattade beslut jämfört med tidigare modeller (se vidare avsnitten 3.4.3 och 3.4.5).

Individbaserade data över hushållens balansräkningar skulle också bidra till bättre förutsättningar för forskning kring hur penningpolitiken och finanspolitiken påverkar hushållens beteende och de beslut som de fattar. Därtill kan individbaserade data förbättra möjligheten att utvärdera effekterna av finans- och penningpolitiska åtgärder.

3.4.2 Individbaserade data bidrar till bättre analyser och prognoser

Hushållens konsumtion är en viktig komponent i svensk BNP. Analyser av hushållens konsumtion är därför viktiga för att förstå den ekonomiska utvecklingen. Med hjälp av individbaserade data är det möjligt att få en bättre bild av hushållens balansräkningar, vilket i sin tur kan göra analysen av hushållens konsumtion mer precis.

Enligt nationalekonomisk teori fattar hushållen beslut om konsumtion och sparande utifrån dels sin nuvarande ekonomiska situation, dels förväntningar om den framtida ekonomiska situationen. Hushållens tillgångar och skulder är därför viktiga för att förstå hus-

hållens konsumtionsbeteende, och därigenom den ekonomiska utvecklingen. För ett hushåll med t.ex. ett högt pensionssparande minskar behovet av annat sparande, vilket gör att hushållet kan lägga en större del av sin disponibla inkomst på konsumtion i dag, jämfört med ett hushåll med ett lägre pensionssparande, allt annat lika. En räntehöjning bidrar exempelvis till att hushållen får ökade kostnader för sina skulder men kan också leda till ökade intäkter från hushållens tillgångar. Nettoeffekten på hushållens ekonomi beror på vilken typ av tillgångar och skulder hushållen har och hur de är fördelade. Fördelningen av hushållens tillgångar och skulder har också betydelse för vilket genomslag finanspolitiska stimulanser får för ekonomin. För att kunna analysera de nu aktuella frågeställningarna krävs alltså mikrodata.

3.4.3 Hushållens balansräkningar och penningpolitik

Ökningen av hushållens tillgångar och skulder de senaste åren (se avsnitt 3.1) har väckt frågor om penningpolitikens genomslag på hushållens inkomster och konsumtion är större än tidigare. Vilka effekterna blir beror dock på hur tillgångarna och skulderna är fördelade i ekonomin eftersom benägenheten för en individ att ändra sin konsumtion när inkomsten förändras kan skilja sig mellan olika grupper. Exempelvis förväntas effekten av en räntehöjning på konsumtionen bli större om skuldökningen har skett bland hushåll med låga inkomster och små tillgångar än om den har skett bland hushåll med höga inkomster och stora tillgångar. I detta avseende skulle individbaserade data över hushållens tillgångar och skulder bidra till att bättre förstå den penningpolitiska transmissionsmekanismen.

Enligt nationalekonomisk teori leder högre räntor normalt till att hushållens konsumtion dämpas. Högre räntor gör det mer attraktivt att spara, dvs. skjuta upp konsumtionen, vilket dämpar dagens konsumtion. Forskningen har dock visat att det finns andra kanaler genom vilka penningpolitiken kan påverka hushållens konsumtion (se vidare SOU 2019:46 s. 598–602, särskilt diagram 14.2). En gemensam grundtanke i denna teori är att låntagare och sparare betar sig olika och har olika benägenhet att ändra sin konsumtion när deras disponibla inkomster förändras. En förklaring till det är att lånta-

garna har begränsade möjligheter att låna och därför inte kan ta upp krediter för att helt utjämna sin konsumtion över tid.

Penningpolitiken påverkar hushållens förmögenheter, däribland bostadspriserna och därmed också hushållens möjlighet att låna med bostaden som säkerhet. Om bostadspriserna sjunker försämras hushållens möjlighet att låna för konsumtion eftersom bolånetaket sätter en begränsning för hur mycket hushållet kan låna i relation till bostadens värde. Om hushållen är högt skuldsatta förstärks denna kanal (se också nedan om penningpolitikens fördelningseffekter).²⁷

En effekt av penningpolitiken som har fått stor uppmärksamhet de senaste åren är vad som brukar benämnas den penningpolitiska kassaflödeskanalen, som innebär att förändringar i styrräntan får genomslag på hushållens räntebetalningar och disponibla inkomster. En räntehöjning innebär därmed att de som sparar får en större disponibel inkomst medan låntagaren får en mindre. På så sätt omfördelas inkomsterna från låntagare till sparare när räntan höjs. Denna kanal förstärks om hushållen är högt skuldsatta och har kort räntebindningstid på sina bostadslån. Om konsumtionsbenägenheten skiljer sig åt mellan låntagare och sparare, vilket är troligt, kan omfördelningen mellan grupperna påverka den sammantagna konsumtionen.²⁸

Individbaserade data över hushållens tillgångar är också nödvändiga i den nya generationens makromodeller. Inom penningpolitiken har centralbanker traditionellt sett använt sig av s.k. RANK-modeller²⁹ där hushållssektorn består av ett representativt hushåll. Till skillnad från dessa består de nya modellerna, s.k. HANK-modeller, av heterogena hushåll med olika balansräkningar. De båda modellerna har visat sig generera olika resultat på aggregerad konsumtion vid t.ex. en makroekonomisk chock eller en förändring i styrräntan. Exempelvis får en ränteförändring ett större genomslag i RANK-modellerna än vad som är motiverat av den empiriska forskningen.³⁰

²⁷ Se t.ex. Andersson, B., Jonsson, M. och Lundvall, H, 2020, Den nya makroekonomiska miljön efter den globala finanskrisen, Penning- och valutapolitik 2020:1, Sveriges riksbank.

²⁸ Flodén, M., Kilstrom, M., Sigurdsson, J. och Vestman R., 2021, Household debt and monetary policy: revealing the cash-flow channel. The Economic Journal.

²⁹ Riksbankens huvudmodell MAJA (tidigare RAMSES) är en RANK-modell.

³⁰ Se Kaplan, G. och Violante, G., 2018, Microeconomic Heterogeneity and Macroeconomic Shocks, Journal of Economic Perspectives. Vol 32, No 3, s. 167–196.

Med HANK-modellerna är det möjligt att studera fördelnings-effekter av den förda penningpolitiken.³¹ Utan individbaserade data över hushållens tillgångar och skulder, insamlade under en längre tidsperiod, är det dock inte möjligt att använda modellerna för att analysera svenska förhållanden.³²

3.4.4 Fördelningseffekter av penningpolitiken

De senaste åren har frågan om fördelningspolitiska sidoeffekter av penningpolitiken blivit allt mer omdiskuterade, i synnerhet mot bakgrund av de stora tillgångsköp som många centralbanker har gjort i syfte att pressa ner räntorna, öka aktiviteten i ekonomin och få upp inflationen mot målet.

När ränteläget förändras påverkar det förutsättningarna för olika ekonomiska aktörers beslut. I slutändan påverkar det den ekonomiska utvecklingen, sysselsättningen och inflationen, vilket är syftet med penningpolitiken. Men penningpolitiken påverkar också fördelningen av inkomster och förmögenheter. Lägre räntor gynnar skuldsatta hushåll med stora lån till rörlig ränta. Samtidigt missgynnas hushåll med stora räntebärande tillgångar och banksparande. Lägre räntor som en följd av styrräntesänkningar och ökade köp av värdepapper höjer även tillgångspriserna. Värdet på förmögenheter ökar då, t.ex. för hushåll som äger sin bostad eller äger aktier. Samtidigt påverkar en expansiv penningpolitik den ekonomiska aktiviteten och bidrar till att stärka arbetsmarknaden. Hur de olika effekterna samvarierar är dock i dagläget svårt att analysera eftersom det kräver individbaserade data över hushållens inkomster, tillgångar och skulder (se även SOU 2019:46 s. 817 och 818).

3.4.5 Hushållens balansräkningar och finanspolitisk stabiliseringspolitik

Det låga globala ränteläget som gällde under lång tid har rest frågor om penningpolitikens handlingsutrymme och finanspolitikens roll vad gäller att stimulera ekonomin. Den låga svenska statsskulden och

³¹ Ahn, S. Kaplan, G., Moll, B., Winberry, T. och Wolf, C. W., 2018, When Inequality Matters for Macro and Macro Matters for Inequality. National Bureau of Economic Research.

³² Norges bank leder utvecklingen av HANK-modeller för praktisk policyanalys.

det låga ränteläget har bl.a. lyfts fram som skäl till att finanspolitiken kan ta en mer aktiv roll i stabiliseringspolitiken utan att statsfinanserna nämnvärt försämras.

Sedan mitten av 1990-talet när det finanspolitiska ramverket infördes ligger huvudansvaret för stabiliseringspolitiken på penningpolitiken, medan finanspolitiken primärt bidrar till stabiliseringspolitiken via de automatiska stabilisatorerna. Med detta avses att när aktiviteten i ekonomin minskar sjunker skatteintäkterna medan arbetslöshetsrelaterade utgifter ökar. Traditionella argument mot en aktiv finanspolitik är att beslutsprocessen ofta tar lång tid och att det finns en risk för kortsiktiga politiska beslut som riskerar att medföra att fel åtgärder vidtas eller att åtgärderna som motiveras av temporära skäl blir permanenta. Det kan dock nämnas att det under regeringens och riksdagens arbete med att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin har varit möjligt att under kort tid ta fram ett stort antal extra ändringsbudgetar och öka statens utgifter kraftigt.³³

Enligt nationalekonomisk teori är hushållen framåtblickande och förstår att en skattesänkning kommer att efterföljas av en skattehöjning i framtiden. Det skulle kunna göra att de väljer att inte öka sin konsumtion som svar på en finanspolitisk stimulans som ökar deras disponibla inkomster, utan i stället väljer att spara. Detta är ytterligare ett argument som talar mot en aktiv finanspolitik som stimulerar hushållens konsumtion.

Studier på mikrodata från andra länder visar dock att tillfälliga finanspolitiska stimulanser kan påverka hushållens konsumtion i större utsträckning än vad man tidigare har trott. Vidare visar de att olika hushåll reagerar olika på finanspolitiska stimulanser eftersom de har olika benägenhet att konsumera.³⁴ Dessa resultat kan teoretiskt förklaras av modeller med två olika typer av hushåll där den ena är framåtblickande och vet att stimulanser kommer att återföljas av åtstramningar, medan den andra typen av hushåll är ett s.k. ”handtill-mun”-hushåll där konsumtionen följer utvecklingen i inkomsten. Detta kan t.ex. bero på att de är kreditbegränsade och inte kan

³³ Den totala kostnaden för hanteringen av pandemin beräknas uppgå till omkring 375 miljarder kronor, se Sammanfattning och utfall av pandemiåtgärder, presentation av dåvarande finansminister Magdalena Andersson och dåvarande biträdande finansminister Per Bolund, den 25 januari 2021, Finansdepartementet.

³⁴ För en sammanställning, se Lagerwall, B., Finanspolitik i ett penningpolitiskt perspektiv, 2019, Ekonomisk kommentar, nr 5, Sveriges riksbank.

låna för att jämna ut konsumtionen över tid. Tanken är att ju fler hushåll som är ”hand-till-mun”, desto större blir effekten av finanspolitik på hushållens konsumtion och därmed på BNP. Sammantaget visar studierna att finanspolitiska åtgärder som omfördelar inkomster mellan hushållen kan ha en samlad effekt på hushållens konsumtion.

Å andra sidan finns det studier baserade på enkätdata för ett antal länder, som pekar på att alla ”hand-till-mun”-hushåll inte är lika och att deras beteende beror på om de har få eller inga tillgångar, eller om tillgångarna är likvida eller illikvida.³⁵ Individbaserade data över de svenska hushållens balansräkningar skulle här fylla en funktion genom att möjliggöra fördjupade analyser på inkomst- och förmögenhetsfördelningen för att på så sätt göra finanspolitiken mer träffsäker.

Även inom finanspolitiken är nya makromodeller under utveckling som i likhet med HANK-modellerna utgår från heterogena hushåll (se avsnitt 3.4.3). Dessa modeller, som används för att studera effekter av finanspolitiken på aggregerad konsumtion, behöver kalibreras utifrån mikrodata över hushållens balansräkningar.

3.5 Skuldsättning och konsumentskydd

Hushållens skuldsättning på aggregerad nivå har ökat kraftigt under många år. En stor del av lånen är bostadslån, men även konsumtionslånen har ökat kraftigt (se avsnitt 3.1). Bostadslån utgör cirka 80 procent av hushållens totala lån, men högre räntor och snabbare amorteringar gör att konsumtionslån står för ungefär hälften av lånebetalningarna. Ett förändrat konsumtionsmönster där fler handlar på internet och väljer att betala senare har drivit på konsumtionslånen.

Att hushållen kan låna för konsumtion och för att köpa bostad är viktigt både för enskilda individer och för den makroekonomiska utvecklingen. Samtidigt kan hög skuldsättning orsaka problem för den enskilda individen, det finansiella systemet och för samhällsekonomin i stort (se avsnitt 3.3.2). För den enskilde kan lån i sig innebära alltför stora betalningar av räntor och amorteringar i förhållande till inkomsten. Det kan göra enskilda låntagare sårbara vid negativa livs-

³⁵ Se Kaplan, G. Violante, G.L. Weidner, J., 2014, The Wealthy Hand-to-Mouth, Brookings Papers on Economic Activity.

händelser. Alltför hög skuldsättning kan i förlängningen leda till att skulderna handläggs vid Kronofogdemyndigheten, till sociala och hälsorelaterade problem och risk för att hamna i utanförskap. I många fall drabbas även barn och andra närstående vid problem med överskuldsättning.

Att en individ eller ett hushåll får svårt att betala räntor och amorteringar på sina lån kan t.ex. bero på att de ekonomiska förutsättningarna har förändrats, exempelvis till följd av arbetslöshet, skilsmässa eller sjukdom.³⁶ Individen eller hushållet kan också redan från början ha haft små marginaler eller bristande kunskap för att förstå och planera den egna ekonomin. Framför allt är låg inkomst en riskfaktor.³⁷

Bristen på individbaserade mikrodata över tillgångar och skulder gör att det i dagsläget är svårt att analysera och bedöma risken för att olika grupper av individer eller hushåll i samhället ska hamna i ekonomiska problem. Skuldkvoten brukar användas som ett begrepp för att bedöma hushållens sårbarhet, dvs. hushållens skulder i relation till deras disponibla inkomster, men måttet tar inte hänsyn till om hushållet har tillgångar (en förmögenhet) och möjlighet att sälja dessa för att klara av lånebetalningar. Tillsammans skulle information om skulder och tillgångar ge en bättre bild över de enskildas och därmed även hushållens, ekonomiska situation. Dessutom ger individbaserade data över tillgångar och skulder möjlighet att analysera hur många som kan hamna i överskuldsättning om bostadspriserna skulle falla eller om räntorna skulle stiga kraftigt. Det skulle också vara möjligt att se hur stor förmögenhet hushållen har ackumulerat till följd av stigande bostadspriser. Det skulle i sin tur kunna bidra till att förstå hur stora marginaler hushållen har om bostadspriserna faller eller om andra ekonomiska förändringar inträffar.

Individbaserade data kan också bidra till ökad förståelse vad gäller sambandet mellan överskuldsättning och psykisk ohälsa, utanförskap m.m. Det finns även indikationer på att en ökande andel arbetsgivare söker i kreditupplysningsföretagens register i samband med

³⁶ Se Andersson, M.K., Bergling, A. och Üye, A., Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden, 2021, FI-analys 32, Finansinspektionen.

³⁷ Se Andersson, M.K. och Förster, G., Varför får vissa konsumtionslåntagare betalningsproblem, 2021, FI-analys 29, Finansinspektionen. Analysen utgår från ett stickprov av nya konsumtionslån.

anställningsbeslut och att detaljer i tillgänglig kreditinformation kan vara ett hinder på arbetsmarknaden.³⁸

Bristen på data lyftes också fram i ett betänkande från Utredningen om överskuldsättning (SOU 2013:78). I betänkandet anges att det saknas en vedertagen definition av begreppet överskuldsättning men att individbaserade data över hushållens tillgångar och skulder skulle göra det möjligt att kartlägga gemensamma faktorer som gör att vissa grupper hamnar i överskuldsättning. Sådan data skulle enligt betänkandet också kunna bidra till att analysera risken för att en individ eller ett hushåll hamnar i skuldspiraler, dvs. att de tar lån för att betala tillbaka på tidigare lån, t.ex. till följd av ett spelmissbruk.

Sammanfattningsvis skulle det med hjälp av individbaserade data vara möjligt att dela in individer i olika kategorier efter t.ex. skuld-kvot i relation till realiserbara tillgångar och på så sätt både hitta en definition av begreppet som att analysera riskfaktorer.

3.6 Inkomster, förmögenheter och fördelningsanalyser

3.6.1 Inkomstskillnader

De senaste 30 åren har det funnits en trend mot stigande inkomstskillnader i många utvecklade länder. Även i Sverige har inkomstskillnaderna ökat. Inkomstökningen mellan 1995 och 2017 har varit störst för hushållen med högst inkomst medan den har varit avsevärt lägre för hushållen med lägst inkomst. Vidare har de personer som utgjorde de översta 10 procenten i 2017 års fördelning i genomsnitt närmare 170 procent högre inkomst än motsvarande grupp i 1995 års fördelning. Ett vanligt förekommande sätt att sammanfatta måttet på spridningen i en inkomstfördelning är genom den s.k. Gini-koefficienten. Ett värde på 0 innebär att alla i fördelningen har samma inkomst, dvs. maximal ekonomisk jämlikhet. Ett värde på 1 innebär maximal ojämlikhet och en person får alla inkomster. Mellan 1995 och 2017 ökade Gini-koefficienten från 0,23 till 0,32. Det motsvarade en ökning av inkomstskillnaden med omkring 40 procent.

³⁸ Bos, M., Breza, E och Liberman, A., 2018, The Labor Market Effects of Credit Market Information. *The Review of Financial Studies*, v31, no 6.

Att inkomstskillnaderna har ökat beror framför allt på att kapitalinkomsterna har ökat kraftigt, i synnerhet bland personer högst upp i inkomstfördelningen.³⁹ De stigande kapitalinkomsterna kan i sin tur härröra från stigande kapitalvinster till följd av kraftigt stigande tillgångspriser, vad gäller både bostadspriser och priser på finansiella tillgångar. För att förstå inkomstfördelningen behöver man således information om individers tillgångar.

3.6.2 Fördelningseffekter och fördelningsanalyser

Ett viktigt område där information om förmögenheter är viktiga är inom fördelningsanalyser. Fördelningsanalyser syftar till att beskriva hur ekonomiska resurser är fördelade i befolkningen. Det handlar bl.a. om hur inkomstfördelningen ser ut, hur den förändras över tid och hur politiska beslut påverkar fördelningen.

Analys av detta slag görs i flera olika sammanhang. Regeringen redovisar t.ex. inkomstfördelningseffekterna när den föreslår förändringar i skatter och transfereringar som påverkar hushållen. Analyser genomförs även vid granskning av regeringens politik. Forskare samt fackliga organisationer och andra intresseorganisationer beräknar och granskar också fördelningseffekterna. Statliga utredningar som lägger fram förslag redovisar ofta vilka effekter deras förslag har på inkomstfördelningen. SCB redovisar årligen inkomstfördelningen och riksdagen har gett regeringen uppdraget att årligen göra en fördelningspolitisk redogörelse. Som ett hjälpmedel för fördelningspolitiska analyser används i många fall Fasit, ett fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (se faktaruta i avsnitt 4.2.3).

De flesta fördelningsanalyser är fokuserade på fördelningen av disponibel inkomst. Det beror bl.a. på att det för merparten av befolkningen i arbetsför ålder är det egna arbetet som är den viktigaste inkomstkällan och att dessa uppgifter finns lättillgängliga i befintliga register. Som ett mått på välstånd har den disponibla inkomsten emellertid vissa brister. Ett skäl till det är att levnadsstandarderna kan vara högre än vad den disponibla inkomsten visar. Ett bättre mått på ekonomiskt välstånd kan i stället vara en individs tillgång till varor och tjänster. Enligt detta sätt att mäta skulle högre

³⁹ Se Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkandet. SOU 2019:65.

konsumtion vara förknippad med högre välstånd. Individen kan dock välja att inte konsumera hela sin inkomst utan i stället spara en del genom att köpa tillgångar såsom aktier, fonder eller bostäder. På så sätt byggs en förmögenhet som kan generera inkomster vid ett senare tillfälle när inkomstnivån kanske är lägre eller konsumtionsbehovet högre.⁴⁰ Individens förmögenhet är således också en viktig variabel för att förstå en persons välstånd.

Utöver att förmögenhet kan generera en framtida inkomst innebär den också andra ekonomiska möjligheter. En individ som exempelvis äger sin bostad men inte har några bostadslån (och därmed har en positiv nettoförmögenhet kopplad till bostaden) har lägre boenderelaterade utgifter än högt belånade hushåll. Den förstnämnda kan uppnå en given levnadsstandard med en lägre disponibel inkomst än hushåll som saknar bostadsförmögenhet.

Förmögenhet är också viktig att analysera för den växande gruppen äldre i befolkningen. Den största inkomstkällan för pensionärer är den allmänna pensionen. De flesta pensionärer har emellertid även andra typer av inkomster, såsom t.ex. tjänstepensioner och/eller kapitalinkomster som ofta inte ingår i mått på disponibel inkomst.⁴¹ Uppgifter om förmögenheter gör det möjligt att besvara frågor som om framtidens pensionärer kommer att kunna leva på sina pensioner.

Sammanfattningsvis är inkomst och konsumtion viktiga variabler för att bedöma levnadsstandarden hos enskilda individer. För en heltäckande bild behövs dock även data över individens förmögenhet och hur denna förändras över tid. Ett hushåll med låg inkomst men med en stor förmögenhet behöver inte ha lägre levnadsstandard än ett hushåll med medelhög inkomst men med liten förmögenhet.

Vikten av att samla in uppgifter om individers tillgångar och skulder framhölls även av den s.k. Stiglitz-Sen-Fitoussi-kommissionen⁴² i sina rekommendationer. Kommissionens uppdrag var att ta fram vilken information som behövs för att ta fram indikatorer på social utveckling.⁴³ Samma kommission framhöll också att det inte räcker

⁴⁰ Se United Nations Economic Commission for Europe. Canberra Group Handbook on Household Income Statistics, Second Edition 2011.

⁴¹ I inkomststatistiken från SCB ingår kapitalinkomster i disponibel inkomst.

⁴² Utredningen om mått på livskvalitet (SOU 2015:56) beskriver att kommissionen tillsattes av Frankrikes dåvarande president Nicolas Sarkozy år 2008 med syfte att kunna komplettera BNP som mått på välfärd och söka mer relevanta och nyanserade indikatorer på samhällsliga framsteg (s. 59–62).

⁴³ Se rekommendation 3. Stiglitz, J., Sen, A. och Fitoussi, J-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

med information om hur inkomster, konsumtion och förmögenhet ser ut för ett genomsnitt eller för medianhushållet, utan det behövs information om hur samma variabler är fördelade för att få en mer komplett bild av levnadsstandarden.⁴⁴ Detta eftersom en stigande genomsnittlig inkomst kan vara ojämnt fördelad mellan olika grupper i samhället på så sätt att vissa hushåll får det relativt sämre än andra.

Sedan förmögenhetsskatten avskaffades och den generella kontrolluppgiftsskyldigheten för tillgångar slopades är det svårt att teckna en bild av förmögenhetsfördelningen hos befolkningen. Med förmögenhetsdata på individnivå skulle det återigen vara möjligt att observera enskildas ekonomiska resurser och hur de används samt att analysera hur förmögenheten är fördelad mellan olika grupper i samhället eller mellan män och kvinnor. Vidare är det möjligt att genomföra relevanta studier av hur förmögenhet korrelerar med andra mått på välfärd (se vidare avsnitt 3.6.3).

Analys av förmögenhetsdata på individnivå skulle också förbättra förutsättningarna för att planera och beräkna effekter av olika socio-ekonomiska policyförslag för olika delar av befolkningen. Individbaserade förmögenhetsdata skulle även bidra till ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet och förbättrade förutsättningar för att i efterhand granska och utvärdera genomförda reformer.

3.6.3 Förmögenhetsutvecklingens förklaringsfaktorer och påverkan på andra områden

Utöver att kartlägga förmögenhetsutvecklingen är det viktigt att förstå vad som förklarar fördelningen och på vilket sätt fördelningen påverkar andra områden. Inom välfärdsanalysen fyller individbaserade förmögenhetsdata en viktig funktion. Med hjälp av dessa data kan man exempelvis analysera hur individer kan tänkas agera med anledning av förändringar i socialförsäkringssystemet.

Ett annat område är överföringen mellan generationer, s.k. intergenerationell rörlighet. Sådana typer av studier kan avse både inkomster och förmögenheter. Det är dock vanligare med studier baserade på inkomster, vilket sannolikt beror på bristande data.⁴⁵ Ett

⁴⁴ Se rekommendation 4. Stiglitz, J., Sen, A. och Fitoussi, J-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

⁴⁵ SOU 2019:65 s. 162.

exempel på intergenerationell överföring är när föräldrar hjälper sina barn att köpa en bostad, antingen direkt genom gåva, eller indirekt genom borgensförbindelse eller som medlåntagare. Med hjälp av individbaserade förmögenhetsdata skulle det vara möjligt att belysa varför hushåll med låga inkomster ändå kan köpa en bostad.

Individbaserade data över balansräkningar kan också användas inom arbetsmarknadspolitiken, t.ex. kan förmögenheter och skulder vara förklaringsvariabler för att förstå en individs drivkraft att studera.

Förmögenhet, som ekonomiskt mått på välfärd, beror även på andra faktorer som boende, sysselsättning och hälsa. Även förutsättningarna för förmögenhetsbildning påverkas av sådana faktorer. Ojämlighet inom ett område kan riskera att förstärka tendenserna inom ett annat. Det finns en omfattande forskningslitteratur som redovisar samband – korrelationer – mellan olika mått på ojämlikhet och olika välfärdsvariabler.

Stora skillnader i boendeförmögenhet och lånebegränsningar tillsammans med allt större regionala skillnader i bostadspriser kan exempelvis hindra grupper som har lägre inkomster eller saknar finansiella tillgångar från att flytta för arbete eller studier. Inträdeshindren på bostadsmarknaden medför också att familjebakgrunden kan få större betydelse för ungas möjligheter till eget boende.

Forskningen visar att den inkomstrelaterade boendesegregationen ökade kraftigt under perioden 1991–2014, vilket kan förklaras av den allt större inkomstojämlikheten före skatt och transfereringar.⁴⁶ Genom studier av mikrodata som ska samlas in till den nya statistiken skulle det vara möjligt att undersöka korrelationen mellan bostadsmarknadens funktionssätt och såväl den egna förmögenheten som den intergenerationella rörligheten.

Det är också viktigt att kunna genomföra studier av hur skillnader i förmögenhet påverkar människors hälsa och välbefinnande. Exempelvis har psykisk ohälsa visat sig ha ett starkt samband med socioekonomiska förhållanden och mycket tyder på att det inte bara är inkomsten som spelar roll i detta avseende. Något sådant samband har inte etablerats vad gäller exempelvis spelmissbruk eller problemspelande. Det innebär dock inte att sådana samband saknas. Vidare är analyser av sådana samband viktiga för att identifiera och studera riskgrupper och för att kunna utveckla preventiva och behandlande metoder för att minska de individuella och samhälleliga kostnaderna.

⁴⁶ Liang, C., Inkomstojämlikhet och boendesegregation, SNS Analys 71, april 2021.

Resultatet av en undersökning baserad på svenska registerdata från 1990-talet visade att det fanns en stark korrelation mellan förmögenhet och förväntad livslängd hos den vuxna befolkningen, ett samband som inte kunde förklaras av inkomstförhållanden eller utbildningsnivå.⁴⁷ Det går inte att genomföra en motsvarande undersökning i dag för att se om en sådan korrelation fortfarande existerar.

Det finns även behov av att studera samband mellan företagande och förmögenhet. Entreprenörskap och företagande är viktiga faktorer för att skapa fler jobb och ekonomisk tillväxt, liksom för enskildas förvärvsmöjligheter. Resultatet av en undersökning av företagande bland unga och betydelsen av egen förmögenhet baserad på svenska data för perioden 2004–2009 tyder på att förekomsten av en större förmögenhet ökar sannolikheten för att bli fåmansaktiebolagsägare och att kombinera en anställning med företagande.⁴⁸ En större förmögenhet ökade enligt undersökningen även företagets överlevnadschanser. Sambanden mellan företagande och förmögenhet är dock långt ifrån kartlagda och endast i ett fåtal studier har svenska data undersökts. Med tillgång till mikrodata som samlas in till den nya statistiken för mer djupgående analyser skulle det vara möjligt att genomföra fler studier av sambandet mellan övergång till företagande och företagets utveckling å ena sidan och förmögenhet å andra sidan.

⁴⁷ Vittal Kitikireddi, m.fl. *International Journal of Epidemiology* 2020.

⁴⁸ Oreland, C., 2016, Företagande bland unga och betydelsen av egen förmögenhet, *Samhälls-ekonomisk analys*, mars 2016, Svenskt Näringsliv.

4 Nuvarande ordning

4.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen översiktligt för gällande rätt och nuvarande ordning i förhållande till utredningens uppdrag. I kapitlet behandlas den officiella statistiken och SCB:s uppdrag och verksamhet (avsnitt 4.2), andra myndigheter som samlar in finansiell information (avsnitt 4.3), databasen för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna (avsnitt 4.4), regler om personuppgiftsbehandling och enskildas rätt till personlig integritet (avsnitt 4.5) samt offentlighet- och sekretess (avsnitt 4.6).

4.2 Den officiella statistiken och SCB

4.2.1 Lagen om den officiella statistiken

Grundläggande bestämmelser om officiell statistik finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, statistiklagen. Av 1 § andra stycket framgår att regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter). Vissa av bestämmelserna i lagen gäller dock enligt tredje stycket samma paragraf även vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet.

Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning (3 §). Statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig (3 a § första stycket).

Vid framställningen ska enhetliga standarder och harmoniserade metoder samt följande kvalitetskriterier¹ tillämpas:

1. relevans: mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov,
2. noggrannhet: grad av överrensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena,
3. aktualitet: perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver,
4. punktlighet; den tid som förflyter mellan det datum då den statistikansvariga myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum då de ska lämnas,
5. tillgänglighet och tydlighet: hur användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter,
6. jämförbarhet: mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller från olika tidsperioder jämförs, samt
7. samstämmighet: mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål (3 a § andra stycket).

Officiell statistik ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 §). I en upplysning anges att bestämmelser om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL (5 § andra stycket, se vidare avsnitt 4.6).

Uppgifter i den officiella statistiken får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna enskilds identitet (6 §). Förbudet mot sådan s.k. bakvägsidentifiering är straffsanktionerat i 26 § där det anges att den som bryter mot 6 § ska dömas för olovlig identi-

¹ Jfr artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program.

fiering till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken. I ringa fall döms det inte till ansvar.

I lagen finns bestämmelser om att bl.a. näringsidkare, kommuner och regioner är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna för den officiella statistiken (7 och 8 §§). Bestämmelser om statistikansvariga myndighets rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14 och 15 §§. Av 14 § första stycket följer att en statistikansvarig myndighet har en generell rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik. Det finns inte något krav på samtycke från den registrerade i bestämmelsen. För behandling av personuppgifter för framställning av statistik är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Behandling av personuppgifter får omfatta uppgift om personnummer.

I 2 § finns en upplysningsbestämmelse om att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till bestämmelserna i statistiklagen.

I 20–26 §§ finns bestämmelser om tvångsmedel bl.a. i de fall den som är uppgiftsskyldig inte fullgör sin skyldighet.

Regeringen har bemyndigats att meddela kompletterande föreskrifter om den officiella statistiken (27 §).

4.2.2 Förordningen om den officiella statistiken

Regeringen har med stöd av bemyndigandet i statistiklagen meddelat kompletterande föreskrifter om den officiella statistiken i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, statistikförordningen. I förordningen anges vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter och inom vilka ämnesområden det ska produceras officiell statistik (2 § och bilagan till förordningen, se vidare nedan). Ämnesområdena är i sin tur indelade i ett eller flera statistikområden.

I förordningen anges vilken myndighet som är ansvarig för respektive statistikområde. SCB är statistikansvarig myndighet för en stor andel av statistikområdena inklusive områdena under ämnesområdet Hushållens ekonomi: Inkomster och inkomstfördelning samt Hushållens utgifter. SCB är också statistikansvarig myndighet för de svenska Nationalräkenskaperna. Finansinspektionen är i sin tur sta-

tistikansvarig myndighet för de statistikområden som ingår under ämnesområdet Finansmarknad, dvs. Finansräkenskaper, Aktieägarstatistik, Finansiella företag utom försäkring och Försäkring.

Faktaruta: Statistikansvariga myndigheter

Arbetsmiljöverket
Brottsförebyggande rådet
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Konjunkturinstitutet
Kungliga biblioteket
Medlingsinstitutet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Naturvårdsverket
Pensionsmyndigheten
Riksgäldskontoret
Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens skolverk
Statistiska centralbyrån
Sveriges lantbruksuniversitet
Tillväxtverket
Trafikanalys
Universitetskanslerämbetet

Faktaruta: Områden inom vilka det ska produceras officiell statistik

Arbetsmarknad
Befolkning
Boende, byggandet och bebyggelse
Demokrati
Energi
Finansmarknad
Folkhälsa
Handel med varor och tjänster
Hälso- och sjukvård
Hushållens ekonomi
Jord- och skogsbruk, fiske
Kultur och fritid
Levnadsförhållanden
Miljö
Nationalräkenskaper
Näringsverksamhet
Offentlig ekonomi
Priser och konsumtion
Rättsväsende
Socialförsäkring m.m.
Socialtjänst
Transporter och kommunikationer
Utbildning och forskning

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).

Uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet

1. blir så enkelt som möjligt,
2. står i proportion till användarnas behov, och
3. är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna (4 § första stycket).

De statistikansvariga myndigheterna ska i så stor utsträckning som möjligt använda uppgifter ur befintliga register (4 § andra stycket).

I 5–5 d §§ har regeringen med stöd av bemyndigandet i statistiklagen preciserat de uppgifter som bl.a. näringsidkare samt kommuner och regioner är skyldiga att lämna till statistikansvariga myndigheter.

I 6 § anges att statliga myndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Uppgifterna ska enligt bestämmelsen lämnas till statistikansvariga myndigheter vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om.

När en statistikansvarig myndighet samlar in uppgifter för framställning av statistik från någon annan än en statlig myndighet, ska den bl.a. lämna information om ändamålet med insamlingen samt om vilka bestämmelser som en eventuell skyldighet att lämna uppgifter grundas på (7 §).

Det finns även kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling i 8–10 §§, om gallring i 12 § samt om kvalitet och tillgänglighetsförhållanden i 13–14 §§.

En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7 och 8 §§ statistiklagen och 5–5 d §§ statistikförordningen (15 §).

4.2.3 SCB

SCB:s uppgifter regleras bl.a. i 1–5 §§ förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Av bestämmelserna framgår att SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken (1 §). SCB har utöver det bl.a. till uppgift att

- föra en förteckning över statistikansvariga myndigheters statistikprodukter,
- sammanställa en årlig publiceringsplan för den officiella statistiken, och

- förvalta och utveckla det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar (Fasit), se faktaruta nedan, (2 §).

SCB bedriver också verksamhet enligt lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna, databaslagen (3 §, se vidare avsnitt 4.4). SCB ska också i mån av resurser utföra uppdrag inom ramen för sin statistikverksamhet åt andra myndigheter och får åta sig sådana uppdrag även från andra uppdragsgivare (4 §). SCB får bedriva sådan tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens uppgifter (5 §).

SCB är som nämnts ovan i avsnitt 4.2.2 statistikansvarig myndighet för statistikområdena under ämnesområdet Hushållens ekonomi. Myndigheten ansvarar således för att samla in uppgifter om ekonomiska förhållanden för att framställa officiell statistik över Inkomster och inkomstfördelning samt Hushållens utgifter.

Faktaruta: Fasit

Fasit är ett fördelningsanalytiskt statistiksystem som används för att bedöma utfall och konsekvenser av reformer i det svenska välfärdssystemet. Det kan användas för att analysera såväl budget- som fördelningseffekter av skatte-, avgifts- och bidragsregler på olika gruppers ekonomiska betingelser och vilka effekter förändringar får på de offentliga finanserna. Fasit kan också användas för att göra prognoser av exempelvis disponibel inkomst. Dessutom finns det möjlighet att göra särskilda skräddarsydda statistikuttag.

Fasit tas fram i en basversion per år och uppdateras tre gånger under året. Modellen består av två delar, dels databaser med mikrodata, dvs. uppgifter om enskilda individer, dels en uppsättning modellprogram som är uppbyggda av ett antal moduler som omfattar olika områden.

I Fasits databaser finns uppgifter från olika datakällor om bl.a. hushållens inkomster, avdrag, förmögenheter², boendekostnader, pensioner, sysselsättning och utgifter. I modellens moduler finns skatte- och transfereringssystemets regler programmerade, exem-

² Uppgifter från förmögenhetsregistret fram till och med 2007.

pelvis skatte-, bidrags-, pensions- och arbetslöshetsregler. Sammankopplingen mellan databaserna och modulerna möjliggör simuleringar. Modellprogrammen körs i en given ordning för att slutligen resultera i en beräkning av t.ex. den disponibla inkomsten.

En stor del av uppgifterna som ingår i Fasits databaser kommer från SCB:s statistikregister. Uppgifter hämtas även in från andra myndigheters statistik och register. Från SCB hämtas uppgifter från registret över totalbefolkningen (RTB), inkomst- och taxeringsregistret (IoT), kontrolluppgiftsregistret, standardiserade räkenskapsutdrag, utbildningsregistret, företagsdatabasen, konjunkturstatistiken om sjuklöner, transfereringsstatistiken, fastighetstaxeringen, folkbokföringen, yrkesregistret och strukturlönestatistik. Uppgifterna används av SCB för att framställa officiell statistik.

SCB tar fram ett särskilt urval av personuppgifter som inte direkt kan hänföras till en person och som görs tillgängliga för användare i Fasit. Urvalet får på begäran lämnas ut av SCB till Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen samt Regeringskansliet och andra myndigheter under regeringen. Privata aktörer såsom exempelvis forskare, SKR, centrala arbetsgivarorganisationer och andra intresseorganisationer har i dag endast möjlighet att ta del av aggregerade uppgifter från Fasit.

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Fasit finns i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transferringar.

4.3 Andra myndigheter som samlar in finansiell information

4.3.1 Riksbanken

Riksbanken är enligt 9 kap. 13 § regeringsformen rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken.

I 1 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, riksbankslagen, anges att Riksbanken endast får bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på Riksbanken.

Förutom den i regeringsformen angivna uppgiften att ansvara för penningpolitiken ska Riksbanken också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 §).

Riksbanken ska vidare följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna samt vidta erforderliga penningpolitiska åtgärder (6 kap. 2 §). Riksbanken ska minst två gånger om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om penningpolitiken (6 kap. 4 § första stycket). Riksbanken ska löpande offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållanden (6 kap. 4 § andra stycket).

De penningpolitiska åtgärderna regleras i 6 kap. 5 och 6 §§. I 6 kap. 7 och 8 §§ ges Riksbanken även vissa befogenheter att vidta åtgärder som hänger samman med uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

I propositionen En ny riksbankslag (prop. 2021/22:41) föreslår regeringen dels ändringar i regeringsformen såvitt gäller Riksbanken, dels att en ny riksbankslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. Vid tidpunkten för färdigställandet av detta betänkande, i juni 2022, är propositionen föremål för behandling i riksdagen. Utredningen beskriver vissa av förslagen i propositionen närmare i övriga delar av detta betänkande.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Riksbanken samlar med stöd av riksbankslagen in en mängd uppgifter. I 6 kap. 9 § riksbankslagen finns bestämmelser om olika aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Riksbanken. Finansinstitut och andra företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska efter anmodan lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga dels för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna, dels för att övervaka betalningssystemets stabilitet (första stycket). Efter anmodan ska också svenska utgivare av värdepapper lämna de uppgifter om emitterade värdepapper som Riksbanken anser nödvändiga för de båda nämnda ändamålen (andra stycket). Den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller

hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning är skyldig att lämna de uppgifter som behövs som underlag för Riksbankens betalningsbalansstatistik och för statistik över utlandsställningen (tredje stycket). Riksbanken får utfärda närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten (fjärde stycket). Riksbanken får också meddela föreskrifter om att vissa uppgifter som ska lämnas till Riksbanken enligt 6 kap. 9 § första till tredje styckena i stället ska lämnas till SCB (6 kap. 10 och 11 §§, se vidare avsnitt 4.4). Innan Riksbanken meddelar sådana föreskrifter gällande uppgifter i 6 kap. 9 § första och andra styckena ska banken samråda med Finansinspektionen och SCB (6 kap. 10 § andra meningen).

Riksbanken får meddela de förelägganden som behövs för att föreskrifterna om uppgiftsskyldighet ska efterlevas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (11 kap. 2 a §). Den som underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet eller lämnar oriktig uppgift när skyldigheten fullgörs kan i vissa fall dömas till böter, om gärningen inte omfattas av ett vitesföreläggande (11 kap. 3 §).

I förslaget till ny riksbankslag föreslås att de nuvarande bestämmelserna ersätts med bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller i förhållande till Riksbankens samtliga uppgifter enligt den nya riksbankslagen (12 kap. 1 § 1, se vidare samma prop. s. 253).

Med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 9 § fjärde stycket riksbankslagen har Riksbanken meddelat vissa föreskrifter. Dessa är Riksbankens föreskrifter (RBFS 2002:4) om skyldighet att lämna uppgifter till Riksbanken för statistiken över Sveriges betalningsbalans och utlandsställning, Riksbankens föreskrifter (2014:1) om skyldighet att lämna uppgifter om emitterade värdepapper; Riksbankens föreskrifter och allmänna råd (RBFS 2014:2) om instituts rapportering av finansmarknadsstatistik, Riksbankens föreskrifter (RBFS 2016:1) om rapportering av innehav av värdepapper, Riksbankens föreskrifter (2017:2) om instituts rapportering av krediter (KRITA), Riksbankens föreskrifter (RBFS 2018:1) om instituts rapportering av finansmarknadsstatistik, Riksbankens föreskrifter (RBFS 2021:1) om instituts integrerade rapportering av internationell bankstatistik (IRIS) och Riksbankens föreskrifter och allmänna råd (RBFS 2021:2) om instituts rapportering av finansmarknadsstatistik.

Riksbankens statistik

De uppgifter som Riksbanken samlar in behöver som regel behandlas ytterligare innan de används i verksamheten, t.ex. genom registrering, organisering och bearbetning. Sådan behandling kan resultera i statistik. Vilken statistik som Riksbanken ska ta fram och vad den ska innehålla framgår dock inte mer i detalj av den nuvarande riksbankslagen. Däremot framgår det som nämnts ovan av 6 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen att Riksbanken löpande ska offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållanden. Av 6 kap. 9 § tredje stycket framgår vidare att Riksbanken framställer betalningsbalansstatistiken och statistiken över utlandsställningen.

Riksbanken har sedan 2003 lämnat i uppdrag åt SCB att producera finansmarknadsstatistik. SCB har även sedan 2011 haft i uppdrag att svara för utveckling och produktion av värdepappersstatistik (Svensk värdepappersdatabas). Sedan 2015 har SCB också haft i uppdrag att ansvara för utveckling och produktion av en databas över värdepappersinnehav (VINN) samt en kreditdatabas (KRITA). Nuvarande avtal mellan myndigheterna i fråga om de aktuella statistikprodukterna går ut den 31 december 2022 om det inte förlängs. Av avtalet framgår bl.a. att SCB ska svara för uppgiftsinsamling, statistikframställning och vissa därmed sammanhängande tjänster och produkter mot betalning.

Riksbanken har sedan 2007 även lämnat i uppdrag åt SCB att producera betalningsbalansstatistik. Det nuvarande avtalet mellan myndigheterna går ut den 31 december 2022 om det inte förlängs. Av avtalet framgår bl.a. att SCB ska svara för uppgiftsinsamling, statistikframställning och vissa därmed sammanhängande tjänster och produkter mot betalning.

4.3.2 Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar enligt 1 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen för bl.a. tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag (punkt 1). Inspektionen ansvarar även för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen (punkt 2).

Myndigheten ska inom ramen för egna beslut om resursfördelning och planering arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, ger ett högt skydd för konsumenter och bidrar till en hållbar utveckling. Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Om myndigheten bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt negativt, ska regeringen underrättas (2 §).

Vid två tillfällen per år ska Finansinspektionen i särskilda rapporter till regeringen redogöra för myndighetens analys och bedömning av den finansiella stabiliteten, de åtgärder som vidtagits och kan komma att vidtas för att motverka att finansiella obalanser uppstår, åtgärdernas effekter på samhällsekonomin samt behovet av utveckling av regler på området (3 § första stycket 5). Av 3 § andra stycket framgår att myndigheten även har uppgifter enligt andra författningar, däribland statistikförordningen. Enligt instruktionen ska Finansinspektionen samråda med olika myndigheter, bl.a. med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet. Finansinspektionen ska lämna de uppgifter som behövs till de myndigheter med vilka samrådet sker (7 §).

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Bestämmelser om Finansinspektionens tillsyn över finansiella marknader och företag finns spridda i flera författningar och rättsakter från EU. I dessa finns det framför allt bestämmelser om hur de olika företagen ska bedriva sin verksamhet. De innehåller också bestämmelser om vilka företag som tillsynen ska avse och om företagens skyldighet att lämna uppgifter till Finansinspektionen. Uppgiftsskyldighet finns föreskrivet i bl.a. följande bestämmelser.

- 9 kap. 3 § första stycket lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- 10 kap. 2 § första stycket lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

- 13 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
- 5 kap. 10 och 11 §§ lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,
- 23 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- 8 kap. 2 § lagen (2010:751) om betaltjänster,
- 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),
- 5 kap. 2 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
- 13 kap. 6 § första stycket lagen (2013:561) om alternativa investeringsfonder,
- 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag,
- 8 kap. 5 § första stycket lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,
- 14 kap. 5 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, och
- Artiklarna 394, 415, 416, 430–430 b och 451 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (eng. Capital Requirements Regulation, CRR), i det följande benämnd tillsynsförordningen.

Flera av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är så generellt utformade att de ger Finansinspektionen rätt att begära i stort sett vilka uppgifter som helst som är av betydelse för inspektionens verksamhet. Andra bestämmelser avser skyldighet att lämna uppgifter om särskilt angivna förhållanden.

I de uppräknade lagarna bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om tillämpningen av bl.a. de olika bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och i förekommande fall att vissa uppgifter som ska lämnas till Finansinspektionen i stället ska lämnas till SCB (se avsnitt 4.4). Lagarna innehåller även bestämmelser om att företagen som står under tillsyn med årliga avgifter ska bekosta Finansinspektionens verksamhet och i förekommande fall SCB:s verksamhet enligt databaslagen (se avsnitt 4.4).

Finansinspektionen har med stöd av bemyndiganden i de olika lagarna om finansiella marknader och företag samt med stöd av förordningar i anslutning till dessa lagar meddelat detaljerade föreskrifter om tillämpningen av dem. I dessa föreskrifter finns bl.a. bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Vissa författningar gäller enbart uppgiftsskyldighet. Här behandlas endast föreskrifter om periodisk rapportering, dvs. föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter med viss periodicitet. I vissa av föreskrifterna om periodisk rapportering avser uppgiftsskyldigheten även skyldigheten att lämna uppgifter enligt lagen om den officiella statistiken. Föreskrifterna grundar sig i dessa fall på ett bemyndigande i 15 § förordningen om den officiella statistiken (se avsnitt 4.2.2).

Finansinspektionens statistik

Som nämnts ovan är Finansinspektionen statistikansvarig myndighet för de officiella statistikområdena under ämnesområdet Finansmarknad i statistikförordningen (se avsnitt 4.2.2). Finansinspektionen har sedan 1995 lämnat i uppdrag åt SCB att producera finansmarknadsstatistik som Finansinspektionen ansvarar för. Sedan 2006 avser uppdraget all den officiella statistik som Finansinspektionen är ansvarig för. Uppdraget regleras i ett avtal mellan myndigheterna som anger att SCB bl.a. ska svara för uppgiftsinsamling, statistikframställning och vissa därmed sammanhängande tjänster och produkter mot betalning. Det nuvarande avtalet går ut den 31 december 2022 om det inte förlängs.

4.4 Databasen för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna

Som berörs ovan bedriver SCB verksamhet enligt databaslagen, den s.k. gemensamma databasen (3 § förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån, se avsnitt 4.2.3). I den nämnda lagen regleras SCB:s möjlighet att samla in uppgifter för Riksbankens och Finansinspektionens övervakning och tillsyn och lagra dem i en gemensam databas som de tre myndigheterna har tillgång till.

I databasen får uppgifter behandlas som har samlats in med stöd av vissa särskilt angivna bestämmelser i lagar och EU-förordningar

om skyldighet att lämna uppgifter till Riksbanken och Finansinspektionen för övervakning och tillsyn (se avsnitten 4.3.1 och 4.3.2), dock endast sådana uppgifter som samlats in med stöd av föreskrifter om periodisk rapportering (3 och 4 §§).

I syfte att bl.a. förbättra analyser och få en mer effektiv hantering av informationen har de uppgifter som får behandlas i databasen kommit att utvidgas.³ I databasen får därmed enligt 3 a § även behandlas

1. uppgifter om Riksbankens eller Riksgäldskontorets ekonomiska förhållanden,
2. uppgifter som är allmänt tillgängliga,
3. uppgifter från andra centralbanker eller från Banken för Internationell betalningsutjämning, under förutsättning att uppgifterna samlats in för tillsyns- eller övervakningsändamål, och
4. uppgifter om juridiska personers resultat- och balansräkningar.

Det följer av ovan nämnda bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i databasen att sådana uppgifter som samlas in enbart för statistiska ändamål enligt statistikförfattningarna inte får lagras där (jfr avsnitt 4.2).

Uppgifterna i databasen får enligt 2 § användas för sammanställning och analys av information som behövs i

1. Riksbankens verksamhet för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende⁴,
2. Finansinspektionens verksamhet för tillsyn över finansiella marknader och företag, samt
3. Riksbankens, Finansinspektionens och SCB:s verksamheter för framställning av statistik.

Att uppgifter som samlats in för renodlade statistikändamål inte får behandlas i databasen hindrar alltså inte att de uppgifter som databasen får innehålla används för framställning av statistik i den verksam-

³ Prop. 2016/17:219 s. 12.

⁴ Uttrycket ett säkert och effektivt betalningsväsende utmönstras enligt regeringens förslag till en ny riksbankslag. Databaslagen föreslås därför ändras så att uppgifter får behandlas i databasen om de behövs i Riksbankens verksamhet avseende det finansiella systemet (prop. 2021/22:41 s. 185).

het för detta ändamål som bedrivs hos Riksbanken, Finansinspektionen och inte minst SCB i enlighet med 2 § 3.

I samband med att lagen infördes gjordes ändringar i de författningar som reglerar skyldigheten att lämna de uppgifter som behövs för databasen. Genom ändringarna har Riksbanken och Finansinspektionen bemyndigats att föreskriva att uppgifterna ska lämnas direkt till SCB (jfr avsnitten 4.3.1 och 4.3.2).

De bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldighet i förhållande till Riksbanken och Finansinspektionen utesluter inte att de båda myndigheterna begär att få in även personuppgifter. I sina bolåneundersökningar samlar Finansinspektionen t.ex. in detaljerade uppgifter om bankernas bolånekunder och i rapporteringen av stora exponeringar till inspektionen förekommer personuppgifter. Personuppgifter, såsom de definieras i dataskyddsförordningen, får emellertid inte behandlas i databasen (5 §) och ovan nämnda rapportering av uppgifter behandlas därför inom inspektionen.

I förarbetena till lagen anges att utgångspunkten för den nya lagstiftningen är att Riksbanken och Finansinspektionen på ett enkelt sätt ska få tillgång till de insamlade uppgifterna (prop. 2013/14:161 s. 56). För att uppnå detta ansågs det inte tillräckligt att myndigheterna får uppgifterna utlämnade till sig. I lagen har det därför införts bestämmelser om direktåtkomst till databasen för Riksbanken och Finansinspektionen (6 och 7 §§).

4.5 Regler om personuppgiftsbehandling och enskildas rätt till personlig integritet

För framställningen av statistik över hushållens tillgångar och skulder behöver uppgifter om enskilda fysiska personers personliga och ekonomiska förhållanden samlas in och bearbetas. Vid sådan behandling är internationella konventioner, EU-rättsakter och bestämmelser i svensk rätt som på olika sätt syftar till att skydda den personliga integriteten av betydelse.

4.5.1 Regeringsformen

I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § första stycket anges att den offentliga makten ska utövas med bl.a. respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger några av de viktigaste målen för samhällets verksamhet men har inte någon bindande verkan för det allmänna⁵. Bestämmelsen kan således inte ligga till grund för några individuella rättigheter. Bestämmelser om absolut skydd mot allvarliga fysiska integritetsintrång såsom döds- och kroppsstraff finns i 2 kap. 4 och 5 §§. Var och en är vidare skyddad gentemot det allmänna mot bl.a. påtvingade kroppsliga angrepp (2 kap. 6 §).

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

Uttrycket enskildas personliga förhållanden avses enligt förarbetena ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och OSL. Det innebär att regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn, och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografisk bild samt uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, t.ex. uppgift om anställning, omfattas av uttrycket. I enlighet med vad som framgår av förarbetena till 1980-års sekretesslag (1980:100) torde även en uppgift om en persons ekonomi omfattas av uttrycket personliga förhållanden.⁶

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är enligt förarbetena inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har.⁷ Som exempel anges att en åtgärd från det allmänna sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, många gånger kan anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Detta oaktat att avsikten med åtgärden inte är att kartlägga enskilda. Det konsta-

⁵ Prop. 1975/76:209 s. 128 och prop. 2009/10:80 s. 173.

⁶ Prop. 2009/10:80 s. 177.

⁷ Prop. 2009/10:80 s. 250.

teras vidare att det förekommer myndighetsspecifika verksamhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering inom i stort sett all statlig och kommunal förvaltning och att informationshanteringen i många fall finns särskilt reglerad. Enligt förarbetena får uppgifterna i flertalet fall anses tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.⁸ Som exempel på kartläggning angav Integritetskommittén i sitt betänkande hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi.⁹

Vad som utgör ett betydande intrång får enligt förarbetena avgöras utifrån bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning. En hantering av känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten även om det rör sig om ett fåtal uppgifter. Å andra sidan kan mängden uppgifter i sig vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Även ändamålet med behandlingen är av vikt för att avgöra om det rör sig om ett betydande intrång. En hantering som syftar till att utreda brott anses i förarbetena normalt vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Omfattningen av utlämnande av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan också vara av betydelse vid bedömningen.¹⁰

Begränsning av skyddet för den personliga integriteten

Skyddet för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket är inte absolut och kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. En begränsning måste dock enligt 2 kap. 20 § ske genom lag och får enligt 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hän-

⁸ Prop. 2009/10:80 s. 180 och 181. Det kan dock noteras att Informationshanteringsutredningen i SOU 2015:39 s. 198 ff. argumenterar för att det inte är helt självklart att bestämmelser i registerförfattningar alltid måste anses utgöra sådan reglering som medför betydande intrång i den personliga integriteten.

⁹ SOU 2008:3 s. 271.

¹⁰ Prop. 2009/10:80 s. 183 och 184.

syn 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.

Regleringen avser enligt förarbetena att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften.¹¹ 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 vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar med till det motstående intresset. Det är endast tillåtet med lagar som inskränker integritetsskyddet om det inte finns några mindre integritetskänsliga alternativ och det intresse som ska tillgodoses är så starkt att det väger över intresset av skydd för den personliga integriteten. I förarbetena berördes att kravet på att lagstiftaren tydligt redovisar vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen skulle medföra att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget skulle bli mer ingående belysta och presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen skulle höjas ytterligare.¹²

Det är således bara genom (svensk) lag som skyddet enligt 2 kap. 6 § andra stycket kan inskränkas. Den rätt att behandla personuppgifter som följer av den i Sverige direkt tillämpliga dataskyddsförordningen (se vidare avsnitt 4.5.5) gör alltså inte att myndigheter får behandla personuppgifter i strid med 2 kap. 6 § andra stycket.

Det primära lagområdet

Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna faller, om de gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, under det s.k. primära lagområdet (8 kap. 2 § 2). Det innebär att sådana föreskrifter ska meddelas genom lag. Delegering är dock i stor utsträckning möjlig och är uteslutet endast när det gäller föreskrifter om

¹¹ Prop. 1975/76:209 s. 153.

¹² Prop. 2009/10:80 s. 177.

1. annan rättsverkan av brott än böter,
2. skatt, utom tull på införsel av varor, eller
3. konkurs eller utsökning (8 kap. 3 §).

Intrång i den personliga integriteten

Många förarbeten till författningar och enstaka bestämmelser rörande behandling av personuppgifter som beslutats före 2011, då 2 kap. 6 § andra stycket började gälla, innehåller inte en grundlig analys av om regleringen kan förväntas orsaka ett betydande intrång i den personliga integriteten. Även om slutsatsen ofta är att regleringen av myndigheters behandling av personuppgifter ska ske i lag, är det resonemang som leder fram till det inte sällan summariskt och mynnar många gånger ut i en hänvisning till en överenskommelse mellan regering och riksdag från början av 1990-talet. Överenskommelsen framgår av de förarbeten som följde på Data- och offentlighetskommitténs betänkande. Kommittén hade behandlat frågor om författningsreglering av personregister och med anledning av detta konstaterat att register med kvalificerat känsliga personuppgifter kräver speciallagstiftning.¹³ I det efterföljande lagstiftningsarbetet uttalade regeringen att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.¹⁴ Konstitutionsutskottet ställde sig bakom detta ställningstagande.¹⁵ Dessa uttalanden har senare vid åtskilliga tillfällen återopats i lagstiftningsärenden som vägledande för att välja lagform för registerförfattningsreglering. Uttalandena har med åren kommit att tillämpas på såväl regleringen av regelrätta register som myndigheters behandling av personuppgifter i stort.¹⁶

Ett exempel på ett lagstiftningsärende som regeringen ansett innefattat sådan integritetskänslig informationshantering som enskilda är skyddade mot enligt 2 kap. 6 § andra stycket är kustbevakningsdatalagen (2012:145). Med hänsyn till omfattningen och arten av Kustbevakningens verksamhet, den ingripande myndighetsutövning som ingår i myndighetens uppdrag samt behovet av att

¹³ SOU 1987:31 s. 161 f.

¹⁴ Prop. 1990/91:60 s. 58.

¹⁵ Bet. 1990/91:KU11 s. 11.

¹⁶ Se t.ex. prop. 1997/98:44 s. 41, bet. 1997/98:KU18 s. 43, prop. 1999/2000:39 s. 78 och prop. 2009/10:80 s. 183 f.

kunna behandla personuppgifter även av känsligare slag inom främst den brottsbekämpande verksamheten, ansåg regeringen att stora delar av Kustbevakningens behandling av personuppgifter innefattar sådan integritetskänslig informationshantering som enskilda är skyddade mot enligt 2 kap. 6 § andra stycket.¹⁷

Även Utredningen om personuppgiftsbehandlingen vid ISF kom, i sitt betänkande med förslag till en lag om behandling av personuppgifter inom verksamheten för Inspektionen för socialförsäkringen, fram till att regleringen skulle medföra en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden och sådana betydande intrång i den personliga integriteten som enligt 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § första stycket 2 regeringsformen behöver ha stöd i lag. Som skäl angavs dels arten av den verksamhet som Inspektionen för socialförsäkringen bedriver, där det finns behov av att behandla ett stort antal personuppgifter, inklusive känsliga sådana och personuppgifter om lagöverträdelse m.m., dels att personuppgifter behöver sammankopplas och att dessa behandlingar normalt sker utan att den enskilde själv får kännedom om dem eller kan lämna sitt godkännande. Till detta kom att personuppgifterna kan komma att sparas under avsevärd tid.¹⁸

Ett exempel på motsatt bedömning är när regeringen i förarbetena till lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering konstaterade att den behandling av personuppgifter som Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har behov av att utföra för att fullgöra sitt uppdrag i sig inte kan anses innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att det av den anledningen krävs att behandlingen regleras i lag, särskilt mot bakgrund av att behandlingen till så stor del avser oidentifierade personuppgifter för forskningsändamål. Avgörande för att välja lagform blev därför den överenskommelse mellan regering och riksdag som nämns ovan.¹⁹

En annan bedömning i förhållande till 2 kap. 6 § gjorde Informationshanteringsutredningen som i sitt betänkande med förslag till myndighetsdatalog menade att det är i rena undantagsfall som behandling av personuppgifter hos icke brottsbekämpande myndig-

¹⁷ Prop. 2011/12:45 s. 62.

¹⁸ SOU 2014:67 s. 89.

¹⁹ Prop. 2011/12:176 s. 19 f.

heter kan anses innehålla några särskilda moment av personuppgiftsbehandling som typiskt sett kan ses som en sådan kartläggning eller övervakning som innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och därför omfattas av grundlagsstadgandet.²⁰ Det kan noteras att Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten) har ifrågasatt denna bedömning.²¹

Av lagens förarbeten framgår att det vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är naturligt att lägga stor vikt vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget (prop. 2009/10:80 s. 183). Regeringen uttalade dock, i motsats till Integritetsskyddskommittén, att grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde inte bör påverkas av sekretesslagstiftningens utformning (samma prop. s. 184). Det anfördes vidare att det är svårt att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle och i sista hand är det riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av sådan ingripande karaktär (samma prop. s. 185).

4.5.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt och gäller sedan dess som lag i Sverige²². Av 2 kap.

²⁰ SOU 2015:39 s. 206 ff.

²¹ Datainspektionens yttrande, dnr 1125-2015.

²² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får enligt bestämmelsen inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Bestämmelsen ålägger stater en förpliktelse att avstå från att göra oproportionerliga intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet. Behandling av personuppgifter faller ofta inom artikelns tillämpningsområde.

4.5.3 Dataskyddskonventionen

Europarådets ministerkommitté antog 1980 en konvention (108) till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen), som Sverige och även övriga medlemsstater i EU har anslutit sig till. Konventionens syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Dataskyddskonventionens innehåll kan ses som en precisering av skyddet vid användning av automatiserad behandling av personuppgifter enligt artikel 8 i Europakonventionen.²³ Konventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet. Personuppgifter ska enligt konventionen bl.a. inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och de ska vara relevanta med hänsyn till ändamålet (artikel 5). Vissa kategorier av personuppgifter får inte behandlas genom automatiserad databehandling om inte den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana kategorier hör personuppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott.

²³ Prop. 2016/17:91 s. 24.

4.5.4 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) antogs år 2000. Genom att en referens till EU-stadgan införts i artikel 6.1 i Lissabonfördraget är EU-stadgan rättsligt bindande på samma sätt som fördragen. Enligt artikel 7 i EU-stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Av artikel 8 framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Enligt artikeln gäller vidare att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Av artikel 52.1 framgår att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

4.5.5 Dataskyddsförordningen

Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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 data-skyddsförordning), dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen, som ofta omtalas med sin engelska förkortning GDPR, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och började tillämpas den 25 maj 2018. Den ersatte då Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. 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. Dataskyddsförord-

ningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag.

Materiell och territoriell avgränsning

Dataskyddsförordningen är tillämplig på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och på manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Vissa behandlingar av personuppgifter är dock uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. Det rör sig om behandling som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (t.ex. försvar och nationell säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, behandling som utförs av en fysisk person och som är av rent privat natur samt behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2). Behandlingar av personuppgifter som utförs inom brottsbekämpande verksamhet omfattas i stället av ett särskilt EU-direktiv²⁴.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på behandling av personuppgifter för vetenskapliga forskningsändamål (skäl 159 i förordningen). Av förordningens ingress framgår att man velat skapa goda förutsättningar för att behandla personuppgifter för forskningsändamål, dock med beaktande av behovet av att skydda de registrerade. I skäl 157 understryks värdet av möjligheter för forskare att koppla samman information från olika register för att skapa ny kunskap. Det finns emellertid ingen definition av vad behandling för forskningsändamål ska anses innebära. I skäl 159 ges dock visst stöd för tolkning av begreppet. Där anges att begreppet bör ges en vid tolkning och omfatta till exempel teknisk utveckling och demonstration, grundforskning, tillämpad forskning och privatfinansierad forskning. Behandlingen av personuppgifter bör dessutom ta hänsyn till unionens mål enligt artikel 179.1 i EUF-fördraget angående åstadkommandet av ett europeiskt forskningsområde.

Dataskyddsförordningen är vidare avsedd att tillämpas på behandling av personuppgifter för statistiska ändamål (skäl 162 till

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

förordningen). Med statistiska ändamål avses 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. Ett statistiskt ändamål innebär att resultatet av behandlingen för statistiska ändamål inte består av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter, och att resultatet eller uppgifterna inte används till stöd för åtgärder eller beslut som avser en särskild fysisk person.

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

Definitioner

Dataskyddsförordningen innehåller en rad definitioner av olika begrepp som används i dataskyddsförordningen (artikel 4). Här anges några av definitionerna.

Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (kallad registrerad). Som identifierare anges förutom namn, identifikationsnummer, lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer även 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 är behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förut-

sättning 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.

Register är en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

Personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen framgår av medlemsstaternas nationella rätt, får den nationella rätten också peka ut vem som är personuppgiftsansvarig.

Personuppgiftsbiträde är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Samtycke (av den registrerade) är varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.

Grundläggande principer

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen 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 angivits. Personuppgifterna ska vara riktiga – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas – och dessutom adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen 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 som uppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som strider mot det ursprungliga ändamålet, den s.k. finalitetsprincipen. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4). Ytterligare behandling för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål och statistiska ändamål ska dock inte betraktas som oförenliga med de ursprungliga ändamålen (artikel 5.1 b). Behandlingen måste för att vara laglig omfattas av lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 89.1. Vid sådan vidarebehandling som inte hindras av finalitetsprincipen bör det inte krävas någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50).

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

För att en behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara tillåten, krävs att det finns en rättslig 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 (artikel 6.1 a). Behandling kan också ske om den är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 b och c), för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person (artikel 6.1 d), för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Personuppgifter kan slutligen behandlas med stöd av en intresseavvägning (artikel 6.1 f). Myndigheter får inte, när de fullgör sina uppgifter, stödja sin behandling av personuppgifter på en intresseavvägning.

Det krävs att den rättsliga grunden, att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e), har fastställts i nationell rätt eller EU-rätt (artikel 6.3).

Ytterligare ett krav när det gäller behandling med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c och e är att syftet med behandling 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 eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.2). I artikel 6.3 anges dessutom att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningen. Denna möjlighet ger utrymme för s.k. registerlagstiftning för bl.a. myndigheter.

Behandling som inte kräver identifiering

Om personuppgifter behandlas för ändamål som inte kräver att den registrerade identifieras ska den personuppgiftsansvarige inte vara skyldig att bevara, förvärva eller annars behandla ytterligare information för att identifiera den registrerade endast i syfte att följa dataskyddsförordningen (artikel 11). Det kan t.ex. röra sig om pseudonymiserade uppgifter, där inte den personuppgiftsansvarige utan någon annan har nyckeln som gör identifiering möjlig och användning av stora mängder uppgifter som gör att någon, men inte den personuppgiftsansvarige, kan bakvägsidentifiera fysiska personer (se S. Öman, Dataskyddsförordningen [GDPR] m.m, En kommentar, kommentaren till artikel 11).

Den registrerades rättigheter

Dataskyddsförordningen föreskriver ett antal rättigheter för den registrerade – och för den personuppgiftsansvarige motsvarande skyldigheter. Den registrerade har t.ex. rätt att få omfattande information från den personuppgiftsansvarige. Informationen ska avse allt från den personuppgiftsansvariges kontaktuppgifter och vilka rättigheter den registrerade har till uppgifter om hur personuppgifterna kommer att användas. Information som den registrerade redan känner till behöver inte lämnas. Om personuppgifterna har samlats in från någon annan än den registrerade, behöver information inte

heller lämnas om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan, om erhållande eller utlämnande av personuppgifter är rättsligt reglerat eller om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt (artiklarna 12–14).

Om den personuppgiftsansvarige avser att behandla personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket de samlades in, ska den registrerade få information om detta nya syfte samt övrig relevant information. Informationen som lämnas ska vara koncis, klar och tydlig, begriplig och lättillgänglig. Den registrerade kan också begära registerutdrag med information om bl.a. vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne. Vidare finns möjlighet för den registrerade att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artiklarna 16–18).

Det finns vissa undantag till bestämmelsen om radering. Bland annat gäller den inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning). Det finns också undantag för bl.a. arkivändamål.

Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen bedömts nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning alternativt med stöd av en intresseavvägning. Om den registrerade invänder mot behandling av personuppgifter får den personuppgiftsansvarige inte längre behandla uppgifterna, såvida denne inte kan påvisa avgörande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk. Om personuppgifter behandlas för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska den registrerade, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, ha rätt att invända mot behandling av hans eller hennes personuppgifter. Detta gäller om inte behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse (artikel 21).

Dataskyddsförordningen lämnar ett förhållandevis stort handlingsutrymme till medlemsstaterna att under vissa förutsättningar göra undantag från och modifiera ovan angivna rättigheter och skyl-

digheter. Enligt artikel 23.1 kan medlemsstaterna genom bestämmelser i sin lagstiftning begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dessa bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22. En sådan begränsning måste vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa olika uppräknade intressen, bl.a. viktiga mål av generellt allmänt intresse (däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet) samt skydd av den registrerade eller andras rättigheter och friheter.

Om personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål, får det i EU-rätten eller i medlemsstaternas nationella rätt föreskrivas om undantag från vissa av den registrerades rättigheter. Det rör sig om rätten till registerutdrag, rättelse, begränsning av behandling och invändning mot behandling. Undantag får göras om det krävs för att uppnå ändamålet med behandlingen (artikel 89).

Behandling av nationella identifikationsnummer

Medlemsstaterna får själva bestämma hur ett nationellt identifikationsnummer (personnummer) får behandlas, med beaktande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt dataskyddsförordningen (artikel 87).

4.5.6 Dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige, vilket innebär begränsade möjligheter att införa och behålla nationella bestämmelser om dataskydd.²⁵ Dataskyddsförordningen förutsätter och medger dock nationella bestämmelser som kompletterar och föreskriver undantag från förordningens regler. I vissa fall tillåter också dataskyddsförordningen att förordningens regler specificeras i nationell rätt. Svenska bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och är av generell karaktär har samlats i den nya övergripande lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen. Lagen trädde i kraft den 25 maj

²⁵ Prop. 2017/18:105 s. 21 f.

2018. Vid samma tidpunkt upphävdes personuppgiftslagen (1998:204). Termer och uttryck i dataskyddslagen har samma betydelse som i dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (1 kap. 6 §). Den möjliggör således avvikande bestämmelser i registerförfattningar, dvs. författningar som reglerar behandling av personuppgifter på ett avgränsat område.

I dataskyddslagens andra kapitel finns bestämmelser som förtydligar när behandling av personuppgifter är laglig med stöd av dataskyddsförordningen. Av skäl 41 i dataskyddsförordningen kan man dra slutsatsen att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter inte måste fastställas i en av riksdagen beslutad lag, men däremot att grunden måste vara fastställd i laga ordning, dvs. på ett konstitutionellt korrekt sätt. Vad detta konkret innebär i svensk rätt när det gäller arbetsuppgifter av allmänt intresse har preciserats i 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Enligt den till dataskyddslagen hörande förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är Integritetsskyddsmyndigheten tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (3 §).

4.6 Offentlighet- och sekretess

OSL och den därtill hörande offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, innehåller ett flertal bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, vilka också medför ett skydd för enskildas personliga integritet (jfr avsnitt 4.5).

4.6.1 Sekretess mellan och inom myndigheter

I OSL regleras sekretess mellan myndigheter. Enligt 8 kap. 1 § får en uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas för andra myndigheter,

om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Enligt 8 kap. 2 § ska vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter i 1 § och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i OSL om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter, gälla också olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det innebär att sekretessbelagda uppgifter inte fritt ska kunna lämnas mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

4.6.2 Sekretess i statistikverksamhet

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. Motsvarande sekretess gäller enligt andra stycket i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, riksdagsförvaltningen, Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. I tredje stycket samma paragraf anges ett antal undantag från sekretessen, däribland vad gäller uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförliga till den enskilde. Ett utlämnande får dock ske bara om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Bestämmelsen kompletteras av 7 § OSF av vilken det framgår att sekretess gäller hos vissa myndigheter avseende vissa angivna undersökningar för uppgifter som avser en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Som exempel ska nämnas att det enligt paragrafen gäller sekretess hos Regeringskansliet avseende undersökningar om effekter av förändringar inom skatte-, bidrags-, och socialavgiftsområdet, om inkomst- och förmögenhetsfördelning samt fördelningseffekter av de offentliga välfärdssystemen. När det gäller vissa undersökningar

förskrivs dock längre gående begränsningar i sekretessen än vad som framgår av 24 kap. 8 § på så sätt att sekretessen gäller endast i fråga om uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden alternativt personliga förhållanden, inte både och.

Sekretessens föremål

Sekretessens föremål utgörs av uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde (jfr dock ovan vad som sägs om begränsningar i sekretessen i 7 § OSF). 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 (E. Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [Juno, version 22], kommentaren till 24 kap. 8 §).

Sekretessens räckvidd

Uttrycket statistik definieras varken i OSF eller i någon annan lagstiftning. I allmänt språkbruk används ”statistik” huvudsakligen i två olika betydelser.

Den ena betydelsen av statistik är såsom en beteckning på en vetenskaplig disciplin. Ursprungligen menades 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.

Statistik kan även avse sammanställningar av data, vanligen i tabeller eller liknande, dvs. sammanställningar som ofta åstadkoms med de olika metoder för insamling, bearbetning, redovisning och analys som utvecklats inom den statistiska vetenskapen.

I 24 kap. 8 § nämns ”framställning av statistik”. Av denna ordalydelse kan dras slutsatsen att med statistik i den här paragrafens mening avses den senare av de nämnda betydelserna, dvs. sammanställning av data.

Som framgår av avsnitt 4.2 framställs statistik i många olika sammanhang. All statistikframställning omfattas emellertid inte av bestämmelsen om statistiksekretess. Det beror inte på att uttrycket statistik har någon särskild betydelse i OSL. Det beror i stället på att bestämmelsen 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”.

I förarbetena påpekas att en och samma uppgift hos en myndighet kan vara offentlig när den behandlas hos en handläggande avdelning, men omfattas av sekretess hos en avdelning som framställer statistik (prop. 1979/80:2 del A, s. 263, RÅ 1988 not 607 och RÅ 1991 not 401). För statistiksekretessens räckvidd är det således inte avgörande varifrån uppgifterna kommer eller hur de har kommit till myndigheten. Däremot är det av betydelse i vilken verksamhet de förekommer.

När det gäller verksamhet för framställning av statistik sägs i förarbetena till bestämmelsen att det är fråga om en allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende (samma prop. Del A, s. 263). Ett typexempel 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.

En myndighet som ägnar sig huvudsakligen åt framställning av statistik är SCB. Andra myndigheter, framför allt de som är statistikansvariga myndigheter enligt statistikförordningen, ägnar sig till stor del åt annan verksamhet, men även åt framställning av statistik. Statistik framställs även i verksamhet som inte alls har statistikframställning som sitt slutliga ändamål. Ett exempel utgörs av Finansinspektionens tillsynsverksamhet, i vilken det samlas in en mängd uppgifter som sammanställs och bearbetas med statistiska metoder och som läggs till grund för inspektionens tillsynsåtgärder. Uppgifter som förekommer i en sådan verksamhet omfattas inte av statistiksekretess, däremot kan andra sekretessbestämmelser vara tillämpliga.

Bestämmelsen om statistiksekretess är inte tillämplig i all verksamhet som avser framställning av statistik, utan endast ”särskild verksamhet”. Med särskild verksamhet avses verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Utmärkande är att

verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (samma prop. Del A, s. 263).

Vid bedömningen av frågan om en särskild verksamhet är en verksamhet för framställning av statistik måste en helhetsbedömning göras av verksamheten. Om den särskilda verksamhetens huvudsakliga syfte är att framställa statistik är bestämmelserna om statistiksekretess tillämpliga. Å andra sidan är bestämmelserna inte tillämpliga i en verksamhet som har något annat än statistikframställning som sitt främsta syfte även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder.

För att en särskild verksamhet ska anses som en verksamhet för framställning av statistik är det enligt förarbetena inte nödvändigt att verksamheten leder till en slutlig statistikprodukt. Det kan vara tillräckligt att det inom verksamheten samlas in uppgifter som i en annan myndighets särskilda verksamhet bearbetas vidare, analyseras och redovisas. En förutsättning är dock att den andra myndighetens särskilda verksamhet kan karaktäriseras som en verksamhet för framställning av statistik (jfr samma prop. Del A, s. 265).

Sekretessens styrka

Statistiksekretessen är enligt huvudregeln absolut. Det innebär att uppgifter som omfattas av huvudregeln inte får lämnas ut över huvud taget. Enligt undantagsregeln för bl.a. uppgifter som behövs för forsknings- och statistikändamål får sådana uppgifter lämnas ut, ”om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men”, dvs. en presumtion för sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit).

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.

När det gäller menprövningen i samband med utlämnande av uppgifter för forskningsändamål är det mot den bakgrunden värt att

notera att en myndighet som i sin forskningsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet enligt 11 kap. 3 § OSL ska tillämpa den sekretessbestämmelse som gäller för uppgiften hos den utlämnande myndigheten. Sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten utgör i ett sådant fall inte någon skaderisk i sig. I vissa fall kan det dock finnas en primär sekretessbestämmelse som hos den mottagande myndigheten gäller före den överförda sekretessen, se 11 kap. 8 § OSL.

Även vid bedömning av en fråga om utlämnande av uppgifter som behövs för statistikändamål spelar de sekretessbestämmelser som kommer att bli tillämpliga på uppgifterna efter ett utlämnande en avgörande roll vid menprövningen. Utlämnande av uppgifter till en 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.

Sekretessbrytande bestämmelser

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sådana sekretessbrytande bestämmelser finns bl.a. i 7 § statistiklagen och 6 § statistikförordningen.

5 Ett nytt statistikområde

5.1 En del av den officiella statistiken

Utredningens förslag: Den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska vara en del av den officiella statistiken. Med anledning av detta ska bilagan till statistikförordningen ändras på så sätt att ett nytt statistikområde – Hushållens tillgångar och skulder – läggs till under ämnesområdet Hushållens ekonomi.

Officiell statistik

Som berörs i avsnitt 3.2 följer det av kommittédirektiven att utredningen har i uppdrag att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att tillgängliggöra mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, för analys, forskning och utvärdering. Enligt kommittédirektiven ska således den nya statistiken vara en del av den officiella statistiken.

Särskilda bestämmelser om den officiella statistiken finns i statistiklagen och statistikförordningen (se även avsnitten 4.2.1 och 4.2.2). Av 3 § statistiklagen följer att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. I bilagan till statistikförordningen anges vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter och inom vilka ämnesområden det ska produceras officiell statistik. Det framgår också vilka av de statistikansvariga myndigheterna som ansvarar för respektive statistikområde inom det aktuella ämnesområdet (se exempel i faktarutan nedan). Inom varje statistikområde tas det sedan fram olika statistikprodukter utifrån användarnas behov.

Faktaruta: Exempel på ämnes- och statistikområden

Ämnesområdet Hushållens ekonomi (för vilket SCB är ansvarig) bestod i början av september 2022 av två statistikområden:

- Inkomster och inkomstfördelning.
- Hushållens utgifter.

Ämnesområdet Finansmarknad (för vilket Finansinspektionen är ansvarig) bestod i mars 2022 av fyra statistikområden:

- Finansräkenskaper.
- Aktieägarstatistik.
- Finansiella företag utom försäkring.
- Försäkring.

Ämnesområdet Nationalräkenskaper (för vilket SCB är ansvarig) bestod i mars 2022 av ett statistikområde:

- Nationalräkenskaper.

Mellan 1999 och 2007 framställdes förmögenhetsstatistik för samtliga individer i Sverige. Från och med 2004 ingick statistiken i den officiella statistiken som en statistikprodukt under statistikområdet Inkomster och inkomstfördelning. Denna förmögenhetsstatistik finns alltså tillgänglig hos SCB.

Utöver den officiella statistiken tas det också i hög utsträckning fram annan statistik i Sverige, inom såväl den privata som den offentliga sektorn.

Uttrycket statistik

I avsnitt 4.6.2 redogör utredningen för de i allmänt språkbruk tillämpade betydelserna av uttrycket statistik. Som Statistikutredningen redogjorde för i ett betänkande 2012 (SOU 2012:8 s. 104–107) kan statistik tas fram med olika syften. På en mer övergripande nivå är det vanligt att skilja mellan två olika typer av statistik, med avseende på dess funktion:

- Statistik med ett i huvudsak internt syfte för den organisation statistiken berör. För sådan statistik är huvudfunktionen att utgöra en del av en informationsprocess för styrning av verksamheter, innefattande planering, beslut, uppföljning, analys och utvärdering. Den här typen av statistik kallas ofta driftstatistik, verksamhetsstatistik, operativ statistik eller instrumentell statistik, eftersom den främst avser att ge information av internt intresse för den organisation som tar fram den.
- Statistik med ett allmäninformativt syfte. Den här typen av statistik har till huvudfunktion att ge eller ingå som delar i en allmän beskrivning av förhållanden, dvs. att vara mer allmäninformativ. Den officiella statistiken är sannolikt det tydligaste exemplet på statistik med en allmäninformativ funktion.

Som Statistikutredningen har berört finns sällan någon entydig distinktion mellan de olika typerna av statistik. Den statliga statistiken – främst den officiella statistiken – tas fram och presenteras för att tillfredsställa hela samhällets behov. Statistikens användare finns bland statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringsliv, utbildningsväsende och inom forskningen, liksom hos allmänheten direkt eller via massmedia. Även internationella organ, däribland EU-organ, använder svensk statistik för olika ändamål.

Statistikutredningen har även framhållit att behoven vad avser statistikens form och innehåll varierar från användning till användning. Olika användare prioriterar skilda aspekter av statistiken såsom innehåll, detaljrikedom, mät- och publiceringsfrekvens, snabbhet i publicering, tillgänglighet, precision, förekomst av förklarande kommentarer, publiceringsmedia m.m.

Sedan 2013 gäller vissa kvalitetskriterier för den officiella statistiken enligt 3 a § andra stycket statistiklagen (se vidare avsnitt 4.2.1).

Framställning av statistik

Att olika typer av statistik tas fram med olika syften avspeglas också i hur statistiken produceras, vilket Statistikutredningen har uppehållit sig vid (SOU 2012:8 s. 107 och 108). Inom många områden finns det behov av att kontinuerligt kunna följa utvecklingen. Sådana krav på kontinuitet uppfylls med löpande, regelbundet producerad och publicerad statistik, av vilken man kan utläsa förändringar över tiden.¹ Kännetecknande för sådan statistik är att den utarbetas för perioder såsom månader, kvartal eller år eller för andra regelbundet återkommande tidpunkter. Men många statistiska undersökningar görs endast en gång, t.ex. som underlag i en särskild utredning. Även ”engångsundersökningar” kan i och för sig upprepas. Om det sker med obestämda intervall talar man om intermittent statistik.

Med avseende på den aktuella populationen, dvs. den grupp av individer som ska beskrivas i statistiska termer, finns det anledning att göra en åtskillnad mellan två typer av undersökningar:

- Totalundersökningar. I dessa görs summeringar, medeltalsberäkningar m.m. utifrån data för alla individer i populationen.
- Urvalsundersökningar. I det här fallet används statistiska metoder för att på grundval av slumpmässigt utvalda data räkna fram vad som med en viss sannolikhet gäller för hela populationen. Ett exempel på en urvalsundersökning är Finansinspektionens bolåneundersökning (se avsnitt 4.4).

I såväl totalundersökningar som urvalsundersökningar kan utgångsmaterialet utgöras av för statistik särskilt insamlade uppgifter eller av uppgifter insamlade för administrativa ändamål, t.ex. i samband med myndighetsutövning. I praktiken härrör en stor del av de data som den officiella statistiken i Sverige baseras på från administrativa processer.

Vidare kan det variera vem som producerar statistiken. När det gäller den officiella statistiken är det vanligaste att den statistikansvariga myndigheten antingen själv producerar sin officiella statistik eller ger uppdraget till SCB (se vidare nedan angående SCB:s

¹ Detta förutsätter att den aktuella statistiken är producerad under sådana förutsättningar att det är möjligt att jämföra den över tid.

uppdragsverksamhet). Även i det senare fallet är dock den statistikansvariga myndigheten ansvarig för den statistik som tas fram.

SCB:s verksamhet

SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken och verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna. Myndighetens verksamhet består av flera delar. SCB är bl.a. ansvarig för och producerar officiell statistik som är sektorövergripande eller som saknar entydig huvudanvändare. Det gäller i huvudsak arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss övergripande utbildningsstatistik.

SCB:s ansvar för samordning av det statistiska systemet innebär att myndigheten ska ge råd och stöd till statistikansvariga myndigheter i principiella frågor om den officiella statistikens kvalitet och frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Kostnaderna för den sektorsövergripande officiella statistiken och samordningen av statistiken finansieras över SCB:s förvaltningsanslag.

SCB utför också inom ramen för sin statistikverksamhet uppdrag åt andra myndigheter och uppdragsgivare, i mån av resurser, och ska då prioritera uppdrag som rör officiell statistik. SCB producerar även vissa andra statistikansvariga myndigheters officiella statistik, t.ex. statistik som Finansinspektionen ansvarar för. Uppdragsverksamheten består av framställning av skräddarsydda statistikprodukter och av utlämnande av mikrodata. Med utlämnande av mikrodata avses att tillgängliggöra data som samlats in för att framställa statistik bl.a. för forskning- och statistikändamål (se vidare avsnitt 10.2).

SCB bedriver också verksamhet enligt lagen om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna (se avsnitt 4.4) och vissa andra särskilda författningar.

Ett nytt statistikområde ska införas

Som nämnts ovan följer det av kommittédirektiven att den nya statistiken ska ingå i den officiella statistiken. Att förmögenhetsstatistik tidigare var en del av den officiella statistiken visar att tillgångar

och skulder utgör en viktig aspekt av hushållens ekonomi och således också en central del av ämnesområdet med samma namn.

Som framhålls i förarbetena till statistiklagen kringgärdas den officiella statistiken av särskilda regler (prop. 2000/01:27 s. 34). Det är av särskild vikt att kunna referera till vad som är officiell statistik inom ett visst område. Till detta hör också att den officiella statistiken ska garantera en allmän tillgänglighet och en framställningsprocess baserad på vetenskapliga metoder och en deklaration av den kvalitet som statistiken uppfyller. Behovet av att kunna använda statistiken för ställningstaganden och debatt avseende den ekonomiska politiken talar enligt utredningens mening med styrka för att den nya statistiken ska uppfylla de kvalitetskrav och åtnjuta det anseende som gäller för den officiella statistiken. Enligt utredningens mening finns det ett starkt allmänintresse av statistiken över hushållens tillgångar och skulder (jfr avsnitt 3.2 och SOU 2012:83 s. 105).

Detta innebär att utredningen föreslår att den nya statistiken ska vara en del av den officiella statistiken. Denna lösning medför betydande fördelar, bl.a. vad gäller att de ovan berörda kvalitetskraven m.m. redan följer av en rad bestämmelser i statistiklagen. I statistiklagen finns det dessutom en rad andra bestämmelser som är av betydelse för att statistik ska kunna framställas, t.ex. vad gäller ändamålet med statistiken, personuppgiftsbehandling och uppgiftsskyldighet för näringsidkare och statliga myndigheter. Även dessa blir tillämpliga på den nya statistiken.

Även i fråga om uppgiftsskyldighet för finansiella företag finns det skäl att ta in bestämmelser i statistikförfattningarna. Visserligen finns det en rad bestämmelser om uppgiftsskyldighet i förhållande till bl.a. Finansinspektionen i lagstiftningen på finansmarknadens område, men i fråga om uppgiftsskyldighet för statistikändamål finns de flesta bestämmelserna samlade i statistikförfattningarna. Även vad gäller frågan om uppgiftsskyldighet medför det således fördelar att införa de nya bestämmelser som krävs i statistikförfattningarna. Frågan om uppgiftsskyldighet behandlas närmare i avsnitt 5.5 vad gäller generella frågor och i kapitlen 6–8 i fråga om specifika tillgångar och skulder.

Sammantaget föreslår utredningen således att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska vara en del av den officiella statistiken. Med anledning av detta föreslår utredningen att de nya

bestämmelser som krävs för att åstadkomma statistiken ska tas in i statistikförfattningarna. Detta medför bl.a. att bilagan till statistikförordningen ska ändras på så sätt att ett nytt statistikområde benämnt Hushållens tillgångar och skulder läggs till under ämnesområdet Hushållens ekonomi.

Utredningen noterar särskilt att SCB under hösten 2021 gav in en hemställan² till regeringen med förslag till ändringar i bilagan till statistikförordningen vad gäller ämnes- och statistikområden. I hemställan föreslår SCB bl.a. att benämningen av statistikområdet Inkomster och inkomstfördelning ska ändras till Hushållens inkomster, tillgångar och skulder. SCB motiverar förändringen med att benämningen skulle beskriva innehållet bättre och att det skulle ge utrymme för ny officiell statistik. SCB föreslår också att ett nytt statistikområde, Pensioner, införs inom ämnesområdet Hushållens ekonomi. Pensionsmyndigheten föreslås vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet.

SCB:s förslag överensstämmer inte med utredningens förslag om att ett nytt statistikområde benämnt Hushållens tillgångar och skulder, vilket ska inkludera pensioner, ska införas. Vid tidpunkten för färdigställandet av detta betänkande, i juni 2022, hade regeringen ännu inte tagit ställning till hemställan. Utredningen betonar att det under den fortsatta beredningen av utredningens förslag bör tas fram en samlad lösning avseende de nu aktuella förslagen.

I avsnitt 9.4 föreslår utredningen att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet. En konsekvens av detta förslag i förening med den ovan berörda författningstekniska lösningen är att mikrodata som samlas in för att ligga till grund för statistiken under vissa förutsättningar får lämnas ut för analys, forskning och utvärdering utifrån de behov som har beskrivits i kapitel 3. Möjligheten till utlämnande av mikrodata följer av bestämmelsen om statistiksekretess (se vidare avsnitt 10.2 avseende tillgången till mikrodata).

² SCB:s dnr A2021/2077.

Alternativa lösningar

En möjlighet som utredningen har övervägt är i stället att föreslå en ny lag med de bestämmelser som krävs för den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder och för att mikrodata ska kunna tillgängliggöras. Denna lösning skulle dock föra med sig betydande nackdelar. För det första skulle statistiken inte få det anseende och skydd som gäller för den officiella statistiken. För det andra skulle det krävas att en rad bestämmelser om frågor som redan är reglerade i statistikförfattningarna förs in i den nya lagen. Det gäller t.ex. personuppgiftsbehandling, kvalitetskrav, ändamålet med statistiken, uppgiftsskyldighet m.m. För det tredje skulle det sannolikt krävas att ytterligare författningar på lägre normnivå än lag beslutades.

I anslutning till detta alternativ kan nämnas att utredningen har övervägt att föreslå en särskild lagstiftning efter förebild av lagen om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar (se avsnitt 4.2.3). Det särskilda urval som tagits fram i Fasit och som inte direkt kan hänföras till en fysisk person får på begäran lämnas ut av SCB till Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen samt Regeringskansliet och andra myndigheter under regeringen. Fasit tillhandahålls inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet. När det gäller t.ex. Regeringskansliet finns det en särskild överenskommelse mellan Regeringskansliet och SCB som bl.a. avser tillgång till mikrodata ur Fasit. Lagstiftningen om personuppgiftsbehandling i Fasit utgör emellertid en särlösning, vid sidan av bestämmelserna om statistikframställning i statistikförfattningarna. Enligt utredningens mening är en sådan uppdragsverksamhet och särskild lagstiftning svår att förena med utgångspunkten att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska vara officiell statistik (jfr prop. 2018/19:118 s. 42). Det finns emellertid inte någonting som hindrar att de uppgifter som samlas in till den nya statistiken ingår i Fasits databaser på samma sätt som gäller för den äldre förmögenhetsstatistiken.

En annan lösning skulle kunna vara att göra ändringar i databaslagen (se avsnitt 4.4). Uppgifterna i databasen ska i första hand användas för Riksbankens och Finansinspektionens övervakning och tillsyn. Såväl Riksbanken som Finansinspektionen, som båda har ett behov av uppgifter som ska samlas in till den nya statistiken, har direktåtkomst till uppgifterna i databasen. I databasen får dock inte

uppgifter som samlas in enbart för statistiska ändamål enligt statistikförfattningarna lagras (3 och 4 §§ databaslagen och prop. 2013/14:161 s. 52). Detta hindrar emellertid inte att de uppgifter som får lagras i databasen behandlas för bl.a. framställning av statistik i den verksamhet för detta som bedrivs hos Riksbanken, Finansinspektionen och SCB (2 § 3 samma lag). Härtill kommer att personuppgifter inte får lagras i databasen enligt databaslagen (5 §).

Även detta alternativ skulle vara svårt att förena med utgångspunkten att det ska produceras officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder. Detta eftersom personuppgifter inte får ingå i databasen och att ändamålet med de uppgifter som lagras i databasen i första hand är något annat än framställning av statistik, nämligen övervakning och tillsyn. De uppgifter som ska samlas in till den nya statistiken ska inte få användas direkt för sådana ändamål.

Utredningen föreslår med anledning av det sagda att de författningsändringar som krävs för att ta fram den nya statistiken inte ska föras in i databaslagen.

Ytterligare en möjlighet skulle vara att införa bestämmelserna i den nya riksbankslag som för närvarande är föremål för behandling i riksdagen (prop. 2021/22:41). Den nya lagen ska ersätta den nu gällande riksbankslagen (se avsnitt 4.3.1). En sådan lösning skulle vara nödvändig om utredningen hade föreslagit att Riksbanken ska vara statistikansvarig myndighet avseende den nya statistiken. Detta beror på att Riksbanken såsom myndighet under riksdagen i princip endast kan styras genom lag (se vidare prop. 2021/22:41 s. 78) och inte omfattas av statistikförfattningarna. Att Riksbanken lyder under riksdagen har även i ett tidigare lagstiftningsärende anförts som skäl för att den statistik som framställs av Riksbanken – och som i stort sett är av samma slag som den officiella statistiken – inte ingår i den officiella statistiken (SOU 2012:83 s. 146). I avsnitt 9.4 föreslår utredningen att SCB ska vara statistikansvarig myndighet. Det finns därför inte skäl för att överväga några ändringar i den nya riksbankslagen i nu aktuellt avseende.

Beslut om statistikens innehåll

Regeringen har överlåtit till de statistikansvariga myndigheterna att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sina respektive statistikområden, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen (2 § andra stycket statistikförordningen). Av bestämmelsen följer alltså att de statistikansvariga myndigheterna som huvudregel själva ska bestämma t.ex. vilka variabler som behövs för att den aktuella statistiken ska kunna framställas, med vilken frekvens statistiken ska publiceras och vilka statistiska mått som ska användas. Bestämmelsen ger dock även utrymme för regeringen att besluta om statistikens innehåll, t.ex. avseende vilka variabler som ska användas.

I fråga om statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska utredningen enligt kommittédirektiven lämna förslag på en konkret uppsättning variabler. Utredningens förslag i detta avseende finns i kapitlen 6–8 och *bilaga 5*. Med variabeluppsättning avser utredningen de uppgifter om individers tillgångar och skulder som ska finnas lagrade och vara sökbara, inte bara för den statistikansvariga myndigheten utan även i viss mån för andra användare. Variabeluppsättningen hindrar dock inte att den statistikansvariga myndigheten samlar in och i övrigt behandlar ytterligare uppgifter som behövs för framställning av den nya statistiken, såsom t.ex. uppgifter som behövs för värdering av vissa tillgångar. De senare uppgifterna ska dock inte vara tillgängliga för andra användare och anges därför inte i variabeluppsättningen. Vidare ska det finnas möjlighet att sammanföra variablerna om hushållens tillgångar och skulder med variabler (individdata) från andra statistikområden, t.ex. vad gäller inkomstuppgifter.

Utredningens förslag i övrigt, t.ex. när det gäller uppgiftsskyldighet för finansiella företag och sekretess, är författningsförslag och beslutas således i den ordning som gäller för författningar.

5.2 Ändamålen med statistiken

Utredningens bedömning: Syftet med att hämta in de uppgifter som utredningen föreslår är att officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna framställas och att de behov som berörs i kapitel 3 därigenom ska kunna tillgodoses. Endast sådana uppgifter som behövs för denna statistik ska hämtas in.

Bestämmelsen om för vilka ändamål som officiell statistik i allmänhet ska finnas (3 § statistiklagen) behöver inte ändras till följd av utredningens förslag.

Allmän information, utredningsverksamhet och forskning

Enligt gällande rätt ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning (3 § statistiklagen). I lagens förarbeten anges att det med uttrycket utredningsverksamhet i sak avses detsamma som uttrycket samhällsplanering (prop. 2000/01:27 s. 34). I förarbetena sägs vidare att den ekonomiska statistiken utgör ett mycket viktigt underlag när regeringen, riksdagen och Riksbanken fattar beslut om den ekonomiska politiken. Som exempel på detta nämns att det krävs tillförlitlig statistik om sysselsättning och arbetslöshet för att följa upp regeringens målsättningar vad gäller arbetsmarknaden. Riksdagens beslut om utgiftstak för statens budget är enligt förarbetena ett annat exempel som visar på vikten av precisa statistiska underlag (s. 26).

När det gäller statistiken över hushållens tillgångar och skulder är det enligt utredningens mening angeläget att beslut om den ekonomiska politiken kan grundas på statistik som bl.a. ökar förståelsen för riskerna med hushållens skuldsättning (se bl.a. avsnitt 3.3.1). Statistiken kommer också att vara av central betydelse inom andra områden i samhället. Enligt utredningens mening omfattas dessa användningsområden av de ändamål för den officiella statistiken som anges i 3 § statistiklagen och förarbetena till denna bestämmelse. Utredningen gör därför bedömningen att bestämmelsen i 3 § statistiklagen inte behöver ändras till följd av utredningens förslag.

I förarbetena till statistiklagen anges att uppgifter som samlas in för den officiella statistiken är avsedda att även kunna användas för andra ändamål än för framställning av denna statistik (Ds 1999:75

s. 126). Det följer även av kommittédirektiven att utredningen inte bara ska möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder utan även möjliggöra att mikrodata ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning, och utvärdering. De mikrodata som ska kunna göras tillgängliga är uppgifter om enskilda individers tillgångar och skulder som inhämtas för att officiell statistik ska kunna framställas, vilket som nämnts inte utesluter att uppgifterna används även för andra ändamål än statistikframställning.

Som framgår av avsnitt 5.1 ska SCB inom ramen för sin uppdragsverksamhet kunna lämna ut mikrodata som samlats in för framställning av statistik. Tillgången till sådan mikrodata är enligt Riksrevisionen en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper.³ SCB:s möjlighet att lämna ut mikrodata som har samlats in för att framställa statistik begränsas emellertid av bestämmelsen om statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL. I avsnitt 10.2 finns utredningens överväganden vad gäller SCB:s möjligheter att lämna ut mikrodata till forskare och myndigheter utifrån de behov som har beskrivits i kapitel 3.

Endast uppgifter som behövs för statistiken ska samlas in

En statistikansvarig myndighet får som huvudregel behandla personuppgifter för framställning av statistik (14 § första stycket statistiklagen). Myndigheten får således inte behandla personuppgifter som inte behövs för framställning av statistik. Mot den bakgrunden lämnar utredningen i kapitlen 6–8 förslag om vilka uppgifter som behöver inhämtas och som således är motiverade ur statistiksynpunkt. Syftet med att hämta in dessa uppgifter är således att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska kunna framställas och att de behov som berörs i kapitel 3 därigenom ska kunna tillgodoses. Uppgifterna som inhämtas i detta syfte kan därutöver, under vissa förutsättningar, lämnas ut av den statistikansvariga myndigheten (SCB) och bearbetas för sådana analyser, utvärderingar m.m. Utlämnande av mikrodata berörs i avsnitt 10.2.

³ Tillgänglighet till SCB:s registerdata – en fråga om prioriteringar, 2017. Riksrevisionen. RIR 2017:14.

Det bör redan här framhållas att de uppgifter som behövs för att en fullgod statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna framställas inte är begränsade till sådana uppgifter om marknadsvärde på tillgångar, utestående skuldbelopp etc. som finns i en balansräkning. Enligt utredningens mening finns det en rad andra uppgifter som är av betydelse för att kunna bedöma t.ex. hur hushållen kan antas påverkas av ekonomiska förändringar, hur ett minskat utrymme för konsumtion påverkar den ekonomiska utvecklingen och hur hushållens skuldsättning kan påverka den finansiella stabiliteten. Detta medför att det finns ett behov av att inhämta en rad andra uppgifter om hushållens tillgångar och skulder än enbart uppgifter om marknadsvärde på tillgångar och utestående skuldbelopp (se vidare kapitlen 6–8). Några exempel på detta är uppgifter om räntebindningstid avseende bostadslån (se avsnitt 8.3) om vilken slags taxeringsenhet som en fastighet utgör (se avsnitt 6.3) och om bostadsyta avseende fastigheter och bostadsrätter (se avsnitten 6.3 och 6.4).

Andra ändamål

De mikrodata som utredningen föreslår ska inhämtas ska användas till framställning av statistik. Identiteten på en viss individ är inte av intresse i detta perspektiv, låt vara att variabler som kön, ålder, boendeort m.m. ska vara möjliga att identifiera för gruppering vid framställning av statistikprodukter. Insamlingen av uppgifter ska således inte ske i syfte att övervaka enskilda eller att kartlägga deras ekonomiska och personliga förhållanden. I avsnitt 5.3 berörs att förslagen därför inte innebär någon övervakning på det sätt som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. De uppgifter som inhämtas enligt utredningens förslag ska således t.ex. inte användas i första hand för att beivra brott eller för någon annan slags övervakning av en viss individ eller en grupp av individer. Det ska dock noteras att en uppgift som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL i vissa fall får lämnas till en brottsbekämpande myndighet (se 10 kap. 23 § OSL). Det förhållandet att uppgifterna ska inhämtas endast för att användas till framställning av statistik medför också att det ska röra sig om uppgifter som behövs för den officiella statistiken och inte enbart för att kunna bearbetas av någon annan myndighet än den statistikansvariga myndigheten i ett annat syfte (jfr avsnitt 10.2).

Mot denna bakgrund och med tanke på att respektive individs identitet kommer att omfattas av statistiksekretess, står det klart att den kartläggning av individers och hushålls skulder som följer av utredningens förslag i kapitel 8 inte ska kunna användas för kreditupplysningsändamål eller för att på något annat sätt möjliggöra att andra än den statistikansvariga myndigheten får kännedom om omfattningen och karaktären av de skulder som en viss individ har. Detta hindrar dock inte att kreditupplysningsföretagen ska kunna lämna uppgifter till den statistikansvariga myndigheten (jfr utredningens förslag i kapitel 12).

I kommittédirektiven berörs möjliga framtida initiativ till någon form av skuldregister för att möta kreditgivares behov av en samlad bild av hushållens finansiella åtaganden, t.ex. vid kreditprövning. Regeringen utsåg i november 2021 en särskild utredare som bl.a. ska föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (dir. 2021:108). I det uppdraget ingår även att föreslå ett system för skuldregister, om inte starka skäl talar emot det. Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

Utredningen vill med anledning av detta framhålla att de uppgifter om skulder som ska inhämtas enligt utredningens förslag i kapitel 8 inte kan fylla den funktion eller tillgodose det ändamål som ett eventuellt nationellt skuldregister skulle kunna göra. Utredningens förslag löser alltså inte de problem som föranlett regeringen att tillsätta den särskilda utredaren avseende riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Den huvudsakliga anledningen till detta är, som berörs ovan, att uppgifterna om skulder ska omfattas av statistiksekretess. Det innebär att endast den statistikansvariga myndigheten kommer att ha kännedom om vilken individ som har vissa skulder m.m. Visserligen följer det av utredningens förslag i avsnitt 10.2 att ett utlämnande av uppgifter som är försedda med personnummer eller annan identitetsbeteckning kan ske undantagsvis under vissa förutsättningar, men det rör sig i sådant fall om utlämning för forsknings- eller statistikändamål.

Utredningens förslag i avsnitt 5.1 innebär också att de nya bestämmelserna om den nya statistiken ska placeras i statistikförfattningarna. Detta innebär att alla uppgifter som hämtas in ska avse den officiella statistiken, att de omfattas av statistiksekretess (se ovan) och att ett förbud mot att sammanföra uppgifter i syfte att utvärdera en enskilds identitet (6 § statistiklagen) ska gälla.

Det råder inte någon tvekan om att de uppgifter som ska inhämtas för att användas till den nya statistiken inte heller ska kunna användas för beskattningsändamål. Det finns flera skäl till detta.

För det första är det intresset av en individbaserad statistik och de samhällsekonomiska motiv som finns bakom detta som ligger till grund för utredningens förslag. Utredningens förslag innebär därför att de uppgifter (mikrodata) som inhämtas ska få användas för att framställa statistik och att de ska omfattas av statistiksekretess.

Som en jämförelse utanför statistikförfattningarnas område kan nämnas databaslagen (se bl.a. avsnitten 4.4 och 5.1). Uppgifter som hämtas in enligt den lagen får, förutom statistikframställning, även användas för bl.a. tillsyn över ett visst finansiellt företag (2 § 2). Något sådant ändamål utöver statistikframställning finns däremot inte med i utredningens förslag. En annan sak är att de färdiga statistikprodukterna kan ha betydelse för t.ex. hur Finansinspektionen väljer att inrikta sin tillsyn.

För det andra ger utredningens förslag i flera avseenden utrymme för uppskattningar och bedömningar av värdet på en viss tillgång. Detta bör förstås i ljuset av intresset av en individbaserad statistik som över lag är tillräckligt rättvisande för de syften som den ska användas för, utan att alla berörda uppgifter är så exakta och tillförlitliga att det krävs ett mer omfattande arbete med att beräkna det aktuella värdet. Det är således fråga om en avvägning mellan tillförlitlighet, användbarhet och effektivitet. Detta medför att det för en enskild tillgång eller en enskild individ skulle kunna förekomma avvikelser från ett faktiskt marknadsvärde eller den faktiska nettoförmögenheten som inte är försumbara. Uppgifterna är således inte tillräckligt tillförlitliga för att de ska kunna läggas till grund för beslutsfattande eller annan slags myndighetsutövning avseende en enskild individ.

Det sagda gäller även om de uppgifter som ska samlas in i flera fall kommer att värderas på samma sätt som i den tidigare förmögensstatistiken. Utredningens förslag innebär dock att den nya statistiken kommer att vara mera detaljerad än den tidigare. Av det följer också osäkerheter i fråga om värde.

För det tredje innehåller utredningens förslag inte heller sådana rättssäkerhetsgarantier, bl.a. vad gäller rätten att överklaga vissa beslut till domstol, som skulle krävas om uppgifterna skulle ligga till grund för taxering (se artikel 6 i Europakonventionen om skydd för

de mänskliga rättigheterna, jfr t.ex. 21–24 kap. fastighetstaxeringslagen [1979:1152]).

Sammantaget ska således uppgifter som inhämtas till den nya statistiken inte kunna användas för beskattningsändamål, kreditupplysningsverksamhet eller för några andra ändamål än vad som följer av 3 § statistiklagen. Som berörts ovan får dock uppgifter som omfattas av statistiksekretess i vissa fall lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter enligt 10 kap. 23 § OSL.

5.3 Avvägningen mellan behovet av statistik och intresset av integritetsskydd

Utredningens bedömning: De förslag som utredningen lämnar innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Behovet av en individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder väger dock tyngre än behovet av integritetsskydd.

De ändamål som statistikframställningen ska tillgodose är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare är den begränsning av integritetsskyddet som utredningens förslag innebär proportionerlig, dvs. nödvändig med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Det finns således förutsättningar för att begränsa integritetsskyddet enligt bestämmelserna i 2 kap. 20–25 §§ regeringsformen och enligt reglerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respektive Europakonventionen.

Behovet av statistiken

Som framgår av kapitel 3 finns det på en rad olika samhällsekonomiska områden behov som talar starkt för att en individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder ska framställas. Det handlar bl.a. om hur enskilda individer och hushåll agerar till följd av olika ekonomisk-politiska beslut samt hur sådana beslut påverkar välfärdsutvecklingen och makroekonomin. En bättre förståelse för

dessa förhållanden skulle i sin tur ge bättre förutsättningar för att fatta ändamålsenliga beslut inom flera områden, såsom hushållens skuldsättning och finansiell stabilitet, stabiliseringspolitik och fördelningspolitik. Större kunskap om hur tillgångar och skulder är fördelade kan också bidra till analys inom områden som hälsa och välbefinnande. Vidare kan förmögenhetsdata användas för att förstå en individs möjlighet att köpa en bostad, drivkraft att studera eller möjlighet att starta företag. Den enskildes ekonomiska välfärd är ett av de grundläggande mål för offentlig välfärd som anges i regeringsformen (1 kap. 2 § andra stycket).

Integritetsskyddet i regeringsformen

En förutsättning för att utredningen ska kunna lämna förslag om statistik över hushållens tillgångar och skulder är att förslagen är förenliga med bestämmelserna i regeringsformen. Enligt utredningens mening krävs det också att integritetsskyddet för de enskilda fysiska personer som berörs tillgodoses i tillräcklig grad, även om förslagen i och för sig är förenliga med dessa bestämmelser. Det bör således även göras en avvägning mellan å ena sidan behovet av den nya statistiken såsom det beskrivits i kapitel 3 och å andra sidan integritetsskyddet.

För att stärka skyddet för den personliga integriteten infördes den 1 januari 2011 ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § regeringsformen (se avsnitt 4.5.1). I bestämmelsen anges att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Med personliga förhållanden avses bl.a. uppgifter om en persons ekonomi (prop. 2009/10:80 s. 177). I förarbetena till bestämmelsen nämns också att information om enskildas personliga förhållanden finns lagrad hos en rad olika myndigheter, bl.a. SCB och andra statistikansvariga myndigheter, och 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 (samma prop. s. 180). Utredningen konstaterar att de uppgifter (de mikrodata) om individers och hushålls reala och finansiella tillgångar samt skulder som nu

är aktuella att inhämta avser enskildas personliga förhållanden på det sätt som avses i bestämmelsen.

Som exempel på vad som kan anses innebära övervakning nämns i förarbetena bl.a. vissa hemliga straffprocessuella tvångsmedel (samma prop. s. 181). Som framgår av avsnitt 5.2 är inte de nu aktuella uppgifterna avsedda att användas för någon övervakning av enskilda. I det avsnittet berörs också att uppgifterna inte är avsedda för och inte heller lämpliga att användas för beskattningsändamål.

Enligt utredningens mening innebär däremot insamlingen av uppgifter att enskilda kartläggs genom att olika uppgifter om tillgångar och skulder hämtas in och sammanförs med uppgifter om inkomster, folkbokföringsadress m.m. För de ändamål som finns bakom statistiken är det visserligen inte av intresse vilken identitet som en viss individ har, men eftersom de primära uppgifterna knyts till en viss individ genom personnummer råder det ingen tvekan om att den enskildes balansräkning, dvs. finansiella ställning, och andra förhållanden med anknytning till den finansiella ställningen kartläggs på ett ingående sätt. För att uppgifterna ska kunna ligga till grund för individbaserad statistik går det inte att undvika att uppgiftsinhämtningen sker med angivande av personnummer.

Omfattningen av dels de nya uppgifter som ska inhämtas, dels de befintliga uppgifter som ska sammanföras med dessa innebär att den statistikansvariga myndigheten kommer att få en relativt detaljerad bild över den enskildes finansiella ställning, låt vara att denna givetvis inte är avsedd att vara tillgänglig för var och en (se vad som anförs om statistiksekretess i avsnitt 5.2). Det rör sig om uppgifter som i vissa avseenden omfattas av tystnadsplikt inom vissa slags finansiella företag, framför allt vad gäller medel på inlåningskonton i kreditinstitut, krediter och innehav av finansiella instrument (se bl.a. 1 kap. 10 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse vad gäller s.k. banksekretess). Uppgifter som samlats in till statistiken ska enligt utredningens förslag i avsnitt 10.2 också kunna lämnas ut till vissa statliga myndigheter och till forskare utan anknytning till en statlig myndighet, ett universitet eller en högskola med tillämpning av något av undantagen från den statistiksekretess som annars gäller för uppgifterna enligt offentlighets- och sekretesslagen. Dessa förhållanden medför att det enligt utredningens mening inte råder något tvivel om att förslagen medför ett betydande intrång i den personliga integriteten. Som berörs i avsnitt 10.2 finns det dock

förutsättningar för att utforma förslagen på ett sådant sätt att de uppgifter som lämnas ut i de allra flesta fallen inte är direkt hänförliga till den enskilde genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande. Vidare kommer uppgifterna att omfattas av sekretess hos de myndigheter som berörs. Vid utlämnanden till enskilda forskare kan uppgifter lämnas ut med förbehåll som begränsar mottagarens rätt att lämna uppgifterna vidare eller använda dem. Om mottagaren inte följer villkoren i förbehållet kan hen göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikten.

För att statistiken ska kunna omfatta en tillräckligt stor del av befolkningen och omfatta en tillräcklig andel av hushållens tillgångar och skulder krävs det att uppgifterna hämtas in indirekt snarare än direkt från respektive individ. Med andra ord behöver uppgiftsinhämtningen vara registerbaserad (se avsnitt 5.4). I relativt hög utsträckning behöver uppgifter också inhämtas från finansiella företag av olika slag. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att villkora uppgiftsinhämtningen med att det finns ett samtycke från den enskilde, eftersom detta med all sannolikhet skulle medföra att statistiken inte blir tillräckligt omfattande för att fullgöra sitt syfte och att det skulle krävas en betydande administration. Utredningens förslag baseras i stället på att uppgifter inhämtas utan samtycke från den enskilde som berörs.

Sammantaget anser utredningen således att de förslag som utredningen lämnar innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Krav på lagform och avvägning

Utredningens bedömning ovan innebär i sin tur att förslagen måste ha stöd i lag, eftersom begränsningar av skyddet mot intrång som innebär kartläggning av den enskildes personliga förhållanden endast får ske genom lag, med vissa undantag som inte är aktuella här (2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen). Vidare måste de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen vara uppfyllda. Av den senare bestämmelsen framgår att begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt

samhälle. Begränsningen 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. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Med tanke på att utredningen föreslår att den nya statistiken ska bli en del av den officiella statistiken (se avsnitt 5.1), finns det lagstöd genom statistiklagen. I lagen anges bl.a. för vilka ändamål den officiella statistiken finns (3 §, se avsnitt 5.2) och att en statistikansvarig myndighet som huvudregel får behandla personuppgifter, inklusive personnummer, för framställning av statistik (14 § första och andra styckena).

Statistiklagen kompletteras av statistikförordningen där det anges vilka de statistikansvariga myndigheterna är och inom vilka ämnesrespektive statistikområden det ska framställas officiell statistik (se bilagan till förordningen). Det är således i första hand i denna förordning som en bestämmelse om statistik över hushållens tillgångar och skulder bör tas in. I detta avseende har regeringen tidigare framhållit att statistikområdet är rörligt och följer samhällsutvecklingen (prop. 2013/14:7 s. 13).

Som utredningen framhåller ovan innebär redan den befintliga officiella statistiken ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Vidare är detta intrång redan reglerat i lag genom statistiklagen. Enligt utredningens mening innebär dock detta förhållande inte att omfattningen av den officiella statistiken och de uppgifter som hämtas in kan utökas i väsentlig mån utan att det sker en sådan intresseavvägning som avses i 2 kap. 21 § regeringsformen, oavsett om den närmare inriktningen på statistiken anges i lagform, förordningsform eller genom ett särskilt regeringsbeslut.

Det kan här nämnas att det i ett tidigare lagstiftningsärende om ett normgivningsbemyndigande avseende uppgiftsskyldighet i statistiklagen har framhållits att man även under arbetet med att ta fram föreskrifter på lägre normnivå än lag förutsätts ta ställning till hur varje utökning av uppgiftsskyldigheten förhåller sig till det skydd av den personliga integriteten som följer av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (prop. 2013/14:7 s. 13, jfr s. 32 och 33). Denna princip bör enligt utredningens mening gälla även i detta fall, vad

gäller att utvidga omfattningen av den officiella statistiken. Med andra ord bör det inte, enbart för att riksdagen tidigare har antagit statistiklagen, göras en väsentlig utvidgning av inhämtningen av mikrodata utan att det också görs en förnyad avvägning mellan behovet och integritetsskyddet.

Det bör således krävas att förslagen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem, att de inte sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och att de inte enbart riktar sig mot en viss politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Utredningen behandlar denna fråga nedan.

Prövningen enligt 2 kap. 21 § regeringsformen

De ovan berörda behoven eller ändamålen med statistiken är utan tvekan godtagbara i ett demokratiskt samhälle, särskilt då de anknyter till ett av de grundläggande målen för offentlig välfärd som anges i regeringsformen (1 kap. 2 § andra stycket). Enligt utredningens mening går inte heller insamlingen av uppgifter längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa behov eller ändamål. Det kan här framhållas att utredningens förslag endast omfattar mikrodata som har betydelse för framställningen av statistiken.

Utredningen gör också bedömningen att det för dessa ändamål är nödvändigt att inhämta uppgifter avseende hela befolkningen, dvs. en totalundersökning (se avsnitt 5.1), och inte endast ett mindre urval. En totalundersökning ger definitionsmässigt en mer rättvisande bild av fördelningen av ekonomiska resurser. Individbaserade data för hela befolkningen minskar också osäkerheten i beräkningarna av t.ex. effekterna av ett penningpolitiskt beslut eller en makrotillsynsåtgärd. Prognoser och åtgärder kan på så sätt bli mer träffsäkra och riktade. Statistik som baseras på uppgifter om hela befolkningen gör det t.ex. möjligt att se vad som kännetecknar de individer och hushåll som är högt skuldsatta, hur stor omfattningen av skuldsättningen är och hur sårbara hushållen är för störningar i ekonomin. Ytterst handlar det om att förebygga och mildra effekterna av finansiella och ekonomiska kriser som är mycket kostsamma för enskilda individer och samhället i stort.

Det är inte frågan om inhämtande av uppgifter som riskerar att påverka den fria åsiktsbildningen, t.ex. genom att kartlägga politiska eller religiösa åskådningar. Några uppgifter om politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning ska över huvud taget inte samlas in.

Kraven i 2 kap. 21 § regeringsformen är således uppfyllda. Det finns därför förutsättningar för att begränsa integritetsskyddet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 20–25 §§ regeringsformen.

Integritetsskyddet i Europeiska unionens stadga

Enligt artikel 8.1 i Europeiska unionens stadga har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8.2 i stadgan). Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

Enligt utredningens mening tillgodoser de förslag som utredningen lämnar kraven på en lagenlig behandling, bestämda ändamål och en lagenlig grund (se ovan). Frågor om behandling av personuppgifter i övrigt, även vad gäller rätten till rättelse m.m., behandlas närmare i kapitel 11.

Skyddet för privatlivet enligt Europakonventionen och Europarådets dataskyddskonvention

Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv (artikel 8.1 i Europakonventionen). En sådan kartläggning av den enskildes ekonomiska förhållanden som utredningen föreslår kan anses vara ett intrång i denna rättighet (se ovan). Denna rättighet får dock begränsas från det offentliga sida såvida det sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets ekonomiska välbefinnande eller vissa andra förhållanden (artikel 8.2 i konventionen).

På ett motsvarande sätt som vid prövningen enligt 2 kap. 21 § regeringsformen anser utredningen att utredningens förslag tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att de inte går utöver vad som är nödvändigt. Vidare rör det sig

om ändamål som rör landets ekonomiska välbefinnande (se kapitel 3 och avsnitt 5.2). Mot denna bakgrund anser utredningen att förslagen är förenliga även med reglerna i Europakonventionen. Förslagen är enligt utredningens uppfattning också förenliga med Europarådets dataskyddskonvention.

Sekretesskydd och skydd mot olovlig identifiering

Den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 § statistiklagen).

En konsekvens av utredningens förslag är att de uppgifter som samlas in från finansiella företag, statliga myndigheter m.fl. kommer att omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL (se även avsnitt 5.2). Detta sekretesskydd är, som beskrivs i avsnitt 4.6.2, mycket starkt.

Vidare kommer bestämmelsen om förbud mot olovlig identifiering att vara tillämplig på uppgifterna. Detta förbud innebär att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna någon enskilds identitet (6 § statistiklagen).

5.4 Registerbaserad och indirekt inhämtning av uppgifter

Utredningens förslag: De uppgifter som behövs för statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska hämtas dels från register vid kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter, dels från berörda finansiella företag.

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att inhämta uppgifter direkt från enskilda fysiska personer.

Vid framställningen av förmögenhetsstatistiken fram till 2007 användes bl.a. kontrolluppgifter från Skatteverket som rapporterats av finansiella företag inom ramen för förmögenhetstaxeringsförfarandet. Kontrolluppgifter avseende bankkontosparande, skulder

och innehav av olika typer av värdepapper lämnades till Skatteverket av banker och andra kreditinstitut, värdepapperscentralen Euroclear Sweden AB (Euroclear, tidigare VPC AB och Värdepapperscentralen AB) och andra finansiella företag som förvaltar hushållens finansiella tillgångar och skulder. För uppgifter om fastighetsägande användes Skatteverkets fastighetstaxeringsregister och för bostadsrätter bl.a. kontrolluppgifter om överlåtelsepriser och förmögenhetsvärden. Denna statistik är alltså registerbaserad.

Statistiken omfattar variabler som beskriver individernas och hushållens tillgångar i form av marknadsvärderade fastigheter, bostadsrätter och finansiella tillgångar samt skulder per den 31 december respektive år. Statistiken redovisas bl.a. efter kön, ålder, län och kommun.

När förmögenhetsskatten slopades upphörde också stora delar av kontrolluppgiftsskyldigheten i fråga om tillgångar och skulder. Sådana kontrolluppgifter lämnades därför sista gången för inkomståret 2007. Kontrolluppgiftsskyldigheten rörande tillgångar och skulder kvarstår numera endast i den utsträckning uppgifterna krävs för andra beskattningsåtgärder än den som skedde enligt den upphävda lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt⁴. Det går därför inte att nu i lika hög grad som då förlita sig på existerande kontrolluppgifter för framställning av den statistik som utredningen nu har att överväga. Utredningen bedömer att det inte heller finns anledning att ålägga enskilda fysiska personer en skyldighet att lämna uppgifter till den statistikansvariga myndigheten. En sådan direkt inhämtning av uppgifter skulle sannolikt kräva en mycket omfattande administration och medföra stora risker för ett ofullständigt och felaktigt underlag.

Utredningen avser i stället att inrikta sina förslag om inhämtande av uppgifter på dels uppgiftsskyldighet för kommuner, regioner och statliga myndigheter i de fall det finns offentliga register av betydelse, dels uppgiftsskyldighet för finansiella företag som förvaltar finansiella tillgångar och lämnar krediter till allmänheten.

Vid utformningen av förslagen om uppgiftsskyldighet är det frågan om en avvägning mellan å ena sidan de förväntade kostnaderna för en viss metod av uppgiftsinhämtande och å andra sidan behovet av uppgifterna. Det är också frågan om en avvägning vad gäller hur pass exakt och tillförlitligt marknadsvärdet av en viss

⁴ Upphävd genom lagen (2007:1403) om upphävande av lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

tillgång ska vara. I vissa fall kan kostnadsaspekten och behovet av uppgifterna medföra att det är tillräckligt med ett ungefärligt värde, om en mer exakt beräkning skulle föranleda oproportionerliga kostnader. Det gäller t.ex. fastigheter och bostadsrätter. I andra fall, t.ex. i fråga om skulder och mycket likvida tillgångar, kan det antas att det snarare är frågan om en avläsning av ett visst belopp eller en viss kurs än någon egentlig beräkning av marknadsvärdet. I dessa fall talar inte kostnadsaspekten emot att ett exakt värde inhämtas.

5.5 Uppgiftsskyldighet för finansiella företag, kommuner, regioner och statliga myndigheter

Utredningens förslag: Närmare bestämmelser om vilka slags finansiella företag som ska vara uppgiftsskyldiga och vilka uppgifter som de ska lämna tas in i statistikförordningen.

Normgivningsbemyndigandet i 15 § statistikförordningen ska ändras på så sätt att den statistikansvariga myndigheten får meddela föreskrifter om verkställighet även vad gäller de ovan angivna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.

Utredningens bedömning: Kommuner och regioner omfattas av befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i statistiklagen och statistikförordningen. Statliga myndigheter omfattas av befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i statistikförordningen.

Finansiella företag, kommuner och regioner

Det gäller inte någon allmän uppgiftsskyldighet för fysiska personer enligt statistikförfattningarna. Under vissa förutsättningar kan dock fysiska personer vara uppgiftsskyldiga, t.ex. vid enskild näringsverksamhet och i fråga om ägande av en fastighet där någon annan driver viss verksamhet (7 § första stycket 1 och 2 statistiklagen).

Enskild näringsverksamhet hos fysiska personer samt näringsverksamhet hos juridiska personer omfattas av en allmän bestämmelse i statistiklagen om uppgiftsskyldighet för näringsidkare. Bestämmelsen gäller också uppgiftsskyldighet för bl.a. kommuner

och regioner. Med stöd av ett bemyndigande i statistiklagen har det i statistikförordningen preciserats vad uppgiftsskyldigheten för näringsidkare (5 och 5 a §§) samt kommuner och regioner (5 c §) omfattar.

I förarbetena till statistiklagen berörs att bestämmelser om uppgiftsskyldighet för enskilda samt kommunernas åligganden förutsätter lagstöd (prop. 2013/14:7 s. 12). Det beror på att föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna som innebär skyldigheter för enskilda och vissa andra förhållanden samt om kommunernas åligganden ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 regeringsformen). Föreskrifter om uppgiftsskyldighet för enskilda uppgiftslämnare och för kommuner förutsätter alltså stöd i lag. Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att, med vissa begränsningar som inte nu är aktuella, meddela föreskrifter om bl.a. förhållandet mellan enskilda och det allmänna samt kommunernas åligganden (8 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Sammanfattningsvis kan utredningen således konstatera att riksdagen i stor utsträckning kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Den lagstiftningsteknik som har valts när det gäller uppgiftsskyldighet för näringsidkare, kommuner och regioner innebär att det i statistiklagen anges vilka som är skyldiga att lämna uppgifter till den officiella statistiken och att uppgifterna ska lämnas till den statistikansvariga myndigheten. I statistikförordningen, som kompletterar lagen, anges vilka de statistikansvariga myndigheterna är och inom vilka ämnes- respektive statistikområden det ska framställas statistik. Statistikområdet är rörligt och följer samhällsutvecklingen. Som regeringen tidigare har framhållit bör regleringen av vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten ska avse lämpligen tas in i föreskrifter på lägre normnivå än lag eftersom behoven ändras från tid till annan (prop. 2013/14:7 s. 13).

En konsekvens av utredningens förslag i avsnitt 5.1 vad gäller att göra den nya statistiken till en del av den officiella statistiken blir att bestämmelserna i statistiklagen och statistikförordningen om uppgiftsskyldighet för näringsidkare, kommuner och regioner är tillämpliga även i fråga om de uppgifter som behövs för den nya statistiken.

Enligt utredningens mening finns det förutsättningar för att reglera uppgiftsskyldigheten för finansiella företag i statistikförordningen. Med stöd av den allmänt hållna uppgiftsskyldigheten för

näringsidkare i statistiklagen och det bemyndigande som är knutet till denna bestämmelse kan närmare bestämmelser om vilka slags finansiella företag som är aktuella och vilka uppgifter de ska lämna tas in i statistikförordningen.

De bestämmelser om näringsidkare som finns i 5 § statistikförordningen i dess nuvarande lydelse avser framför allt uppgifter om näringsidkarens egna förhållanden vad gäller produktion, antal anställda, tillgångar och skulder m.m. De uppgifter som är av intresse för utredningens del rör i stället ekonomiska förhållanden om de finansiella företagens kunder, inte om företagen i sig. Mot den bakgrunden krävs det att nya bestämmelser tas in i statistikförordningen. Utredningen behandlar dessa frågor i kapitlen 6–8.

I avsnitt 7.6.3 behandlar utredningen frågan om i vilken utsträckning bestämmelsen i 5 c § statistikförordningen om vilka uppgifter som kommuner och regioner ska lämna behöver kompletteras.

Statliga myndigheter

I fråga om uppgiftsskyldighet för statliga förvaltningsmyndigheter förhåller sig saken annorlunda. Några krav på att regleringen ska ha lagform finns inte, med tanke på att styrningen av myndigheter åligger regeringen och att bestämmelser om myndighetsstyrning kan meddelas av regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen).

Mot den bakgrunden har en bestämmelse om uppgiftsskyldighet tagits in i statistikförordningen (6 §). Enligt bestämmelsen ska en statlig myndighet lämna de uppgifter till statistikansvariga myndigheter som behövs för framställning av officiell statistik. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om. Bestämmelsen är således generellt avfattad och tillämplig i förhållande till alla statliga myndigheter under regeringen.

Bestämmelsen har också sekretessbrytande verkan. Det följer av en bestämmelse i OSL om att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL).

I förarbetena till statistiklagen anförs att regeringen anser det vara mest fördelaktigt att välja alternativet med en generellt avfattad

bestämmelse för uppgiftsskyldigheten avseende statliga myndigheter snarare än att reglera uppgiftsskyldigheten i anslutning till regleringen av den utlämnande verksamheten. Med det senare avses t.ex. de registerförfattningar som finns på olika områden.

Utredningen konstaterar att en konsekvens av förslagen i avsnitt 5.1 att göra den nya statistiken till en del av den officiella statistiken blir att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter kan tillämpas för att samla in uppgifter från t.ex. register som förs vid statliga myndigheter. Någon författningsändring krävs därför inte för att den statistikansvariga myndigheten ska kunna begära ut uppgifter som behövs för den nya statistiken från statliga myndigheter.

I avsnitt 9.4 föreslår utredningen att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet. SCB får redan i dag i egenskap av statistikansvarig myndighet för andra statistikområden tillgång till vissa uppgifter från statliga myndigheter som utredningen föreslår ska ingå i det nya statistikområdet. Som nämns ovan ska uppgifterna enligt 6 § statistikförordningen lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om. I de fall SCB inte redan får tillgång till vissa relevanta uppgifter eller om den frekvens med vilken myndigheten samlar in uppgifterna med inte överensstämmer med utredningens förslag behöver nya överenskommelser om uppgiftslämnande mellan myndigheterna ingås.

Behovet av normgivningsbemyndiganden

En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7 och 8 §§ statistiklagen och 5–5 d §§ statistikförordningen (se 15 § samma förordning). Utredningen föreslår att detta normgivningsbemyndigande ska ändras på så sätt att föreskrifter om verkställighet får meddelas även vad gäller de ovan berörda bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för finansiella företag. Därigenom kan t.ex. frågor om formerna och formatet för inrapportering av uppgifter till den nu aktuella statistikansvariga myndigheten, SCB, författningsregleras.

5.6 Individer och hushåll

Utredningens bedömning: Mikrodata som samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder kan sammanföras med uppgifter från andra register hos den statistikansvariga myndigheten, såsom Registret över totalbefolkningen (RTB) och Inkomst- och taxeringsregistret (IoT).

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. Enligt utredningens förslag är både individen och hushållet analysenhet. Individen är dock observationsenhet och uppgifter på individnivå är en förutsättning för att kunna ta fram statistik på hushållsnivå. De uppgifter som ska samlas in enligt utredningens förslag i kapitlen 6–8 och bilaga 5 ska vara knutna till en fysisk person genom ett personnummer. Personnummer tilldelas i samband med att en person folkbokförs i Sverige (18 § folkbokföringslagen [1991:481]). Om den aktuella fysiska personen saknar ett svenskt personnummer kan det antas att den aktuella tillgången eller skulden saknar betydelse för den statistik som utredningens uppdrag avser. Med hjälp av individbaserade data är det möjligt att räkna samman flera individers balansräkningar till ett hushålls balansräkning. Omvänt går det inte att med hjälp av uppgifter på hushållsnivå bryta ner dessa till individnivå. Det går således inte att på detta sätt ta reda på vem i hushållet som äger vissa tillgångar eller har vissa lån.

I ekonomiska analyser är det ofta intressant att utgå ifrån hushåll snarare än enskilda individer. Begreppet hushåll kan definieras på olika sätt och med hjälp av uppgifter från folkbokföringen är det möjligt att skapa hushåll utifrån olika kriterier.

För att de mikrodata som samlas in till den nya statistiken ska kunna användas och räknas samman till analysenheter på hushållsnivå behövs en rad uppgifter från folkbokföringen. Enligt 1 § folkbokföringslagen innebär folkbokföring fastställandet av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket levererar regelbundet folkbokföringsuppgifter till SCB. Uppgifterna behandlas av SCB i ett basregister över totalbefolkningen (RTB) som utgör grunden för den officiella befolknings- och hushållsstatistiken samt annan registerbaserad statistik. För att kunna koppla samman de individbaserade uppgifter som ska samlas in till den nya statistiken med andra individer kan SCB föra dem samman med uppgifterna i registret över totalbefolkningen för att skapa olika kategorier av hushåll. Samma sak gäller för andra register som SCB har tillgång till, t.ex. Inkomst- och taxeringsregistret (IoT), som det finns ett behov av att koppla till den nya statistiken.

5.7 Tillgångar och skulder i enskild näringsverksamhet

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter och berörda finansiella företag vad avser fysiska personers tillgångar och skulder ska omfatta även tillgångar och skulder i enskild näringsverksamhet som den aktuella fysiska personen bedriver.

Som berörs i avsnitt 5.6 ska statistiken över hushållens tillgångar och skulder utgå från uppgifter på individnivå, dvs. från fysiska personers balansräkningar. I detta avseende är det enligt utredningens mening också viktigt att det i möjligast mån framgår av statistiken om och i sådant fall i vilken omfattning den enskilde bedriver näringsverksamhet. Verksamheten kan drivas dels direkt av den fysiska personen genom en enskild näringsverksamhet, s.k. enskild firma, dels i en för ändamålet skapad juridisk person, exempelvis ett aktiebolag eller ett handelsbolag.

En fysisk person som är enskild näringsidkare driver verksamhet i eget namn och har ett obegränsat ansvar för verksamhetens skulder. En enskild näringsidkare är bokföringsskyldig och ska upprätta årsbokslut eller årsredovisning beroende på storleken på verksamheten. Verksamheten utgör inte något eget skattesubjekt och ska inte lämna någon inkomstdeklaration. Det är i stället den fysiska personen som driver verksamheten som redovisar dess resultat i en bilaga (blankett NE eller NEA) till sin inkomstdeklaration. I det

sammanhanget ska bl.a. verksamhetens balans- och resultaträkning samt skattemässiga justeringar anges. Den fysiska personen beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet med kommunal och eventuell statlig inkomstskatt vad gäller ett överskott från verksamheten. På överskottet från verksamheten ska även sociala avgifter betalas. Genom bestämmelser om räntefördelning, expansionsfond och periodiseringsfond kan en enskild näringsidkare genomföra olika former av skattemässiga avsättningar för att minska (räntefördelning) eller skjuta upp (expansions- och periodiseringsfond) beskattningen i inkomstslaget näringsverksamhet.

Uppgifter från de bilagor som den enskilde lämnar för beskattningen ingår som underlag i SCB:s Företagsregister och individdatabas (FRIDA). År 2020 fanns det cirka 754 000 fysiska personer registrerade i databasen som enskilda näringsidkare i aktiva företag, med vilket avses att firman har registrering för moms, F-skatt eller som arbetsgivare. Enskilda näringsidkare som inte har några intäkter eller kostnader och som saknar tillgångar och skulder i verksamheten behöver inte deklarerat. Vissa företagare deklarerar emellertid inte trots att de är deklARATIONSSKYLDIGA. De företag som inte deklarerar (eftersom de inte behöver, eller trots att de egentligen ska) kan dock fortfarande vara registrerade hos Bolagsverket för att skydda sitt företagsnamn. År 2020 fanns det ungefär 285 000 enskilda näringsidkare i Bolagsverkets register.⁵

En konsekvens av utredningens förslag vad gäller att hämta in uppgifter avseende fysiska personers tillgångar och skulder blir att även uppgifter i fråga om den fysiska personens enskilda näringsverksamhet ska samlas in och ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Denna konsekvens är förenlig med syftet att åstadkomma en så heltäckande bild som möjligt av hushållens finansiella ställning.

En allt större andel av företagare väljer att bedriva sin verksamhet i bolagsform. Statistiken ska dock inte innehålla uppgifter om juridiska personers balansräkningar. För att individens innehav av andelar i en verksamhet som bedrivs av en juridisk person ska omfattas av den nya statistiken behövs dels uppgifter om ägandeförhållandet, dels det beräknade marknadsvärdet av den juridiska personen. Det rör sig här i huvudsak om enskildas innehav av andelar i onoterade

⁵ Enskilda näringsidkare kan alltså finnas registrerade hos Skatteverket men inte hos Bolagsverket och vice versa.

aktiebolag, dvs. bolag vars aktier inte är noterade på en reglerad marknad eller en handelsplattform. Utredningen återkommer i avsnitt 7.5 till sina överväganden i fråga att hämta in uppgifter om andelar i sådana bolag.

5.8 Inhämtningsfrekvens

Utredningens förslag: De uppgifter som behövs för statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska som huvudregel hämtas in en gång per år. Uppgifter om enskilda fysiska personers tillgångar med hög likviditet och konsumtionslån ska dock samlas in en gång per kvartal.

Den nu aktuella statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska samlas in i form av en totalundersökning av befolkningen (se avsnitt 5.3) och uppgifterna ska samlas in tillgång för tillgång, skuld för skuld (se avsnitt 5.9). Det är alltså fråga om en omfattande insamling av uppgifter om innehållet i enskilda fysiska personers balansräkningar, vilket kommer att innebära administrativa kostnader för uppgiftsskyldiga företag, kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Som nämnts ovan kommer den statistikansvariga myndigheten inte att behöva samla in vissa uppgifter som myndigheten redan har tillgång till (se avsnitt 5.5). Det rör sig dock om ett mindre antal uppgifter. Kostnaderna bedöms vara som allra störst inledningsvis, för att sedan avta på sikt när formerna för rapporteringen har kommit på plats (se vidare kapitel 14). Kostnaden är dock i hög grad beroende av med vilken frekvens som uppgifterna ska lämnas. I många fall kan sannolikt de uppgifter som företagen redan lämnar till sina kunder per årsskiftet eller i de kontrolluppgifter som lämnas till Skatteverket per samma tidpunkt användas för att helt eller delvis uppfylla uppgiftsskyldigheten. Detta talar för att en insamling av uppgifter som är knuten till årsskiftet är mest kostnadseffektiv. För majoriteten av de tillgångar och skulder som omfattas av den nya statistiken är det enligt utredningens mening tillräckligt att ett årligt uppgiftslämnande tillämpas. Det ska här nämnas att det framställs officiella statistikprodukter inom finansräkenskaperna både på kvartals- och årsbasis.

För vissa tillgångs- och skuldkategorier inom det nya statistikområdet kan det vara motiverat med ett mer frekvent uppgiftslämnande. Det rör sig enligt utredningens mening om uppgifter om fysiska personers tillgångar med hög likviditet och konsumtionslån. Sådana tillgångar och konsumtionskrediter är förenade med en sådan snabb förändringstakt att de bör samlas in en gång per kvartal.

En sådan mer frekvent insamling av tillgångar möjliggör publicering av mer frekventa statistikprodukter och t.ex. undersökningar avseende hushållens buffertar och deras möjlighet att möta förändrade ekonomiska och sociala förhållanden. Det kan röra sig om stigande ränteutgifter, arbetslöshet eller andra förändringar som påverkar den enskildes privatekonomi.

Enligt utredningens mening är det också motiverat med en kvartalsvis insamling av uppgifter om hushållens konsumtionslån. Denna typ av skulder är jämfört med bostadslån och studielån kortfristiga. Genom att uppdatera statistiken en gång per kvartal går det att snabbt få en indikation på om det byggs upp skuldspiraler och om det finns risk för att hushållen inte kommer att kunna betala sina lån.

Förutom att kvartalsvisa data visar hur hushållens buffertar förändras över ett kvartal och om nya skulder tas upp eller befintliga lån återbetalas, kan man också tillsammans med information om hushållets inkomst få en uppfattning om hur ett hushålls konsumtionsutgifter förändras över ett kvartal. Resonemanget utgår från individens budgetrestriktion, dvs. individens tillgång på medel (inkomst, lån och ränteintäkter) och användningen av dessa medel (konsumtion, sparande och ränteutgifter). Av detta följer att det utrymme en individ har för konsumtion (c) vid tidpunkten t bestäms av individens disponibla inkomst (y), dvs. inkomsten efter skatt och transfereringar, förändringen i lån (d) mellan t och $t-1$, ränteutgifterna (r^d) på detta lån, förändringen i finansiella tillgångar (a) mellan t och $t-1$ (dvs. nettosparandet) samt hur stor avkastning (r^a) tillgångar har genererat under tidsperioden:⁶

$$\begin{aligned} c &= y + d_t - (1 + r_t^d)d_{t-1} - a_t + a_{t-1}(1 + r_t^a) \\ &= y + \Delta d_t - \Delta a_t + r^a a_{t-1} - r^d d_{t-1} \end{aligned}$$

⁶ Se t.ex. Koijen, R., Van Nieuwerburgh, S. och Vestman, R. Judging the Quality of Survey Data by Comparison with "Truth" as Measured by Administrative Records. Evidence from Sweden, 2011.

Med hjälp av högfrekvent data, som kvartalsdata, kan man således få en uppfattning av hur hushållens konsumtion påverkas av förändringar i den förda penning- och finanspolitiken. Det gör det möjligt att analysera och utvärdera den förda politiken och vid behov vidta lämpliga åtgärder, även vad gäller t.ex. konsumentskydd. Vidare är sådana data värdefulla för kalibrering av makromodeller med heterogena hushåll, se vidare i kapitel 3 om s.k. HANK-modeller.

5.9 Tillgång för tillgång, skuld för skuld och tröskelvärden

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldigheten bör avse tillgång för tillgång, skuld för skuld.

Det finns inte anledning att föreslå någon kvantitativ begränsning (något tröskelvärde) för när en viss juridisk person ska vara skyldig att lämna uppgift om de tillgångar eller krediter som en enskild fysisk person har hos den juridiska personen.

Enligt utredningens mening bör uppgiftsskyldigheten avse tillgång för tillgång och skuld för skuld. Med detta avses att en viss tillgång eller skuld ska särredovisas och inte sammanföras till en klumpsumma. Ett skäl till detta är intresset att kartlägga vilka villkor som gäller för en specifik skuld, t.ex. vad gäller räntebindingstiden (se vidare avsnitt 8.3). Även i fråga om tillgångar, särskilt finansiella tillgångar, kan förhållandena skilja sig åt. I dessa fall krävs det således att t.ex. olika slags fondandelar eller andra finansiella instrument särredovisas för att det ska vara meningsfullt att inhämta de olika uppgifter som utredningen föreslår i kapitel 7. Det säger sig självt att även olika slags reala tillgångar, t.ex. två olika fastigheter som en viss person äger, måste särredovisas för att det ska vara meningsfullt att ange de olika uppgifter om läge, bostadsyta m.m. som berörs i avsnitten 6.3 och 6.4.

Det är den statistikansvariga myndigheten som beslutar om vilka statistikprodukter som ska tas fram, dvs. på vilket sätt de uppgifter som hämtas in ska bearbetas och sammanfattas på ett ändamålsenligt sätt (se även avsnitt 5.1).

I anslutning till frågan om inhämtande av uppgifter tillgång för tillgång, skuld för skuld inställer sig frågan om det till följd av de skäl

som finns för att sammanställa den aktuella statistiken är motiverat att samla in uppgifter om varje enskild tillgång och skuld oavsett dess värde, eller om det bör gälla en kvantitativ begränsning (ett tröskelvärde) för när uppgiftsskyldighet ska inträda. Med detta avses om en viss juridisk person inte ska vara skyldig att lämna uppgift om t.ex. ett kontotillgodohavande, en tjänstepensionsförsäkring eller någon annan tillgång eller skuld om värdet på samtliga tillgångar respektive skulder, t.ex. samtliga konton, samtliga försäkringar eller samtliga lån, som den fysiska personen har hos den juridiska personen sammantaget understiger ett visst belopp. Det kan dock enligt utredningen vara av intresse att samla in uppgifter om tillgångar och skulder som uppgår till mindre belopp. Det gäller särskilt då dessa sammantagna kan uppgå till belopp som inte är försumbara.

Såvitt utredningen kan bedöma är det inte heller givet att det är en fördel med ett tröskelvärde för t.ex. kreditinstitut, eftersom detta skulle medföra att institutet måste skilja ut vilka tillgångar och skulder som ska rapporteras och vilka som inte ska rapporteras, i stället för att det sker en automatiserad rapportering av samtliga berörda tillgångar och skulder.

Utredningen lämnar därför inte något förslag om tröskelvärde.

6 Uppgifter om reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror

6.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag vad gäller uppgifter som ska samlas in avseende hushållens reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror. Motsvarande överväganden i fråga om finansiella tillgångar finns i kapitel 7 och i fråga om skulder i kapitel 8.

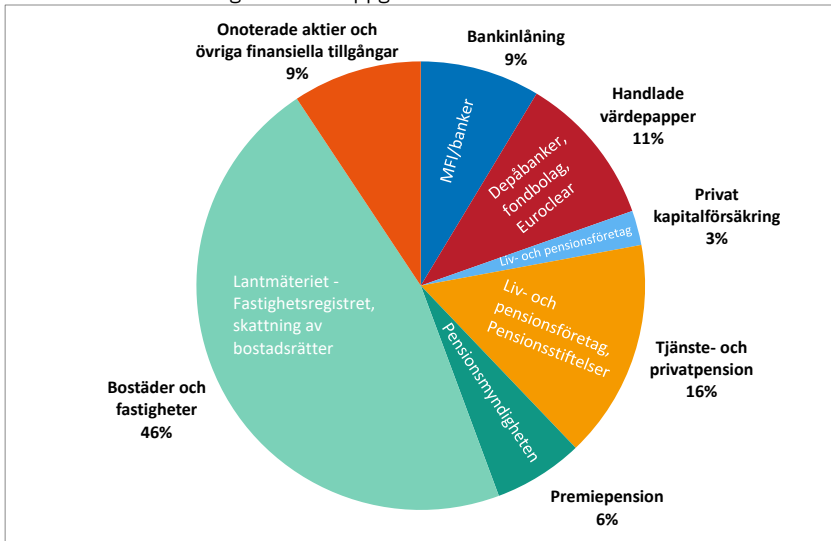
I avsnitt 6.2 behandlas frågan om beräkning av marknadsvärde avseende bostäder i allmänhet och vilka olika metoder, tjänster och befintliga värderingsuppgifter som skulle kunna användas för att redovisa marknadsvärden i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Utredningens överväganden och förslag avseende reala tillgångar delas in i kategorierna fastigheter och tomträtter (avsnitt 6.3) respektive bostadsrätter (avsnitt 6.4). Därefter tar utredningen i avsnitt 6.5 ställning till frågan om geografisk avgränsning och hur reala tillgångar i utlandet ska behandlas. I avsnitt 6.6 behandlas varaktiga konsumtionsvaror. I respektive avsnitt berör utredningen i förekommande fall till vilket värde den aktuella tillgången ska tas upp och vem som ska lämna de uppgifter som behövs.

Som berörs i avsnitten 5.1 och 5.9 ansvarar den statistikansvariga myndigheten för att bl.a. ta ställning till ändamålsenliga sätt att sammanfatta de variabler som berörs nedan, t.ex. vad gäller summa tillgångar och nettoförmögenhet.

Figur 6.1 nedan ger en översikt över hushållens reala och finansiella tillgångar på aggregerad nivå för 2021.

Figur 6.1 Hushållens tillgångar på aggregerad nivå 2021

Med angivande av uppgiftslämnare



Anm.: Av den allmänna pensionen ingår endast premiepensionen i sammanställningen ovan.

Anm.: MFI är en förkortning av monetära finansinstitut som är ett uttryck som används i statistiska sammanhang men inte i lagstiftningen på finansmarknadens område. Det omfattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierade institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

Källa: Riksbanken, SCB och Svensk Försäkring. Uppgifterna avser det sista kvartalet 2021. Fördelningen mellan olika former av pensions- och försäkringssparande baseras dock på uppgifter från 2020.

6.2 Marknadsvärdering av bostäder

Taxeringsvärde och fastighetstaxering

Enligt kommittédirektiven bör utredningen undersöka hur uppgifter om fastighetstaxering från fastighetsregistret skulle kunna bearbetas för att inkluderas i statistiken över hushållens tillgångar och skulder, bl.a. vad gäller taxerings- och värderingsenhetssuppgifter för mark och byggnader.

De taxeringsvärden som Skatteverket bestämmer för varje skatte- och avgiftspliktig taxeringsenhet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde (5 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152]). Med marknadsvärdet för en taxeringsenhet avses i fastighetstaxeringslagen det pris som den sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden (5 kap. 3 § första stycket). I lagen finns särskilda bestämmelser om hur marknadsvärdet ska

beräknas. Det ska bestämmas med hänsyn till det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering av taxeringsenheten sker (5 kap. 4 §). Priser från fastighetsförsäljningar från år före nivååret som används för att bestämma marknadsvärdet ska korrigeras med hänsyn till prisutvecklingen till och med nivååret.

Med allmän respektive förenklad fastighetstaxering avses två olika förfaranden för fastighetstaxering, som var för sig sker vart sjätte år på så sätt att det sker en fastighetstaxering vart tredje år för den ifrågakvarande fastigheten (1 kap. 7 och 7 a §§).

Bestämmelserna om taxering av fastighet ska tillämpas även i fråga om byggnad som är lös egendom, dvs. byggnad på ofri grund, och viss egendom som hör till en sådan byggnad (1 kap. 4 §).

Den tidigare förmögenhetsstatistiken

I den förmögenhetsstatistik som producerades fram till 2007 beräknades marknadsvärdet på fastigheter med hjälp av uppgifter om fastighetstaxering, som inhämtats från Skatteverket, och statistik över regionala överlåtelsepriser för fastigheter.

I fråga om bostadsrätter gjordes beräkningar av marknadsvärde med hjälp av kontrolluppgifter om överlåtelsepriser och förmögensvärden på bostadsrätter. Från SCB:s Inkomst- och taxeringsregister och Registret över totalbefolkningen (RTB) hämtades underlag som användes vid både värderingen av bostadsrätterna och vad gäller till vilken individ den aktuella bostadsrätten skulle hänföras. Till följd av avsaknaden av uppgifter om storleken på bostadsrätterna och svårigheter att koppla uppgifter om överlåtelsepriser till en viss lägenhet är den tidigare förmögenhetsstatistiken dock förenad med stor osäkerhet när det gäller bl.a. värdet på bostadsrätterna.

Nedan berör utredningen några av de metoder och tjänster som finns idag vad gäller beräkning av marknadsvärde på bostäder.

Värdering av småhus genom fastighetsprisindex och köpeskillingskoefficienten

För att uppskatta värdeutvecklingen avseende småhus beräknar SCB dels ett fastighetsprisindex, dels köpeskillingskoefficienten.

Fastighetsprisindex utgår från det allmänna fastighetstaxeringsregistret som förs av Lantmäteriet. En nackdel med Fastighetsprisindex är att det krävs ett visst antal köp i varje värdeklass för att skattningarna ska vara tillförlitliga. Det gör att indexet inte beräknas på kommunnivå eller på månadsbasis.

Den andra metoden är att använda sig av den s.k. köpeskillingskoefficienten, eller K/T-talet, som är kvoten mellan köpeskillingen och taxeringsvärdet för de överlåtna fastigheterna. K/T-talet säger hur mycket mer köparen har betalat i förhållande till fastighetens taxeringsvärde. Genom att jämföra K/T-talen över tid kan skattningar av prisutvecklingen räknas fram. Detta sätt att räkna kräver inte lika många köp som Fastighetsprisindex för att bli användbart, vilket gör det möjligt att skapa statistik på kommunnivå. Genom att multiplicera koefficienten med taxeringsvärdet på en fastighet kan man sålades uppskatta ett marknadsvärde på fastigheten.

Uppdrag till SCB att undersöka köpeskillingskoefficientens tillförlitlighet

I syfte att undersöka hur tillförlitlig metoden med beräkning av köpeskillingskoefficient är, har utredningen låtit SCB göra en undersökning av korrelationen mellan beräknade marknadsvärden (taxeringsvärde multiplicerat med köpeskillingskoefficient) och faktisk köpeskillning för sålda småhus under åren 2015–2021. Av undersökningen framgår således hur träffsäker köpeskillingskoefficienten är för att beräkna marknadsvärdet.

Vid beräkningen av marknadsvärdet har det för objektet aktuella kommunala K/T-talet multiplicerats med taxeringsvärdet. Detta avser det år som försäljningen skedde. Det kan nämnas att ju längre tid som har gått från det aktuella taxeringstillfället, desto större är risken att taxeringsvärdet inte längre speglar marknadsvärdet för fastigheten, t.ex. till följd av renovering, ombyggnation eller tillbyggnation.

Uppgifterna har hämtats från det fastighetsprisregister som Lantmäteriet har och avser åren 2015–2020 vad gäller sålda småhus med typkod 220 som ingår i prisstatistiken, oavsett om de innehas med äganderätt eller tomträtt.

För samtliga sålda småhus under mätperioden, cirka 416 000 stycken, är resultatet 0,94. Det rör sig således om en mycket liten

skillnad mellan köpeskillingskoefficient och faktisk köpeskilling. Betydande variationer förekommer dock vid en jämförelse mellan olika geografiska områden. Resultatet för de tio kommuner som hade sämst korrelation var i intervallet 0,54–0,70. Det kan dock antas att relativt få småhus såldes i dessa tio kommuner under den aktuella perioden. Resultatet i de tio kommuner som hade bäst korrelation var över 0,9. Dessa tio kommuner utgörs till övervägande del av kommuner med en stor befolkning och många sålda småhus, t.ex. Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Resultatet av undersökningen redovisas i *bilaga 4*.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningen anser utredningen att köpeskillingskoefficient är ett tillräckligt tillförlitligt sätt att mäta marknadsvärdet på småhusfastigheter, som innehas med äganderätt eller tomträtt.

Svensk mäklarstatistik

Utöver de metoder som SCB använder sig av enligt ovan kan det finnas skäl att uppehålla sig vid de värderingstjänster avseende bostäder som tillhandahålls av privata företag. I detta avseende kan först nämnas Svensk Mäklarstatistik AB (Mäklarstatistik).

Mäklarstatistik tar fram statistik över bostadspriser som baseras på dagliga försäljningspriser, vilka rapporteras in från mäklare från hela landet. Statistiken är månatlig och samlas in, bearbetas och produceras av SCB på uppdrag av Mäklarstatistik. Underlaget består av över 95 procent av de bostadsaffärer som sker via mäklare. Varje år säljs omkring 100 000 bostadsrätter och 50 000 villor. Villor som är större än 500 kvm eller bostadsrätter som kostar mer än 20 miljoner kronor tas bort för att extremvärden ska exkluderas.

Även i fråga om Mäklarstatistik används köpeskillingskoefficienten, dvs. K/T-talet för att beräkna prisutvecklingen för småhus. Hänsyn tas till fastighetens läge, storlek, ålder och standard. För bostadsrätter mäts prisutvecklingen genom att följa den genomsnittliga kvadratmeterprisutvecklingen. Även nyproduktion av bostadsrätter ingår i underlaget.

Statistiken avser 340 geografiska områden där de senaste försäljningarna av bostadsrätter, villor och fritidshus presenteras var för sig. Grundindelningen är hela landet, län och kommun. Därutöver

finns storstadsregionerna (Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö). För kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö finns också statistik för olika stadsdelar.

Valueguard HOX-index

Utöver Mäklarstatistik kan i fråga om privata värderingstjänster nämnas Nasdaq OMX Valueguard-KTH Housing Index (HOX). Detta är ett kvalitetsjusterat prisindex för bostadsrätter och villor i Sverige. Det har utvecklats i samarbete med KTH, distribueras av Nasdaq OMX och bygger på data levererad från bl.a. Mäklarstatistik och Lantmäteriet. Valueguard AB publicerar indexet månadsvis för bostadsrätter och villor. Uppgifter finns för Stockholm, Göteborg, Malmö och landet som helhet.

Värdering enligt banklagstiftningen

Värdering enligt LUSO

Vid sidan av den värdering som Skatteverket beslutar om inom ramen för fastighetstaxeringsförfarandet finns det särskilda bestämmelser om värdering av fastigheter, tomträtter och bostadsrätter som utgör säkerhet för hypotekskrediter. Dessa bestämmelser finns bl.a. i 3 kap. 4 och 7 §§ lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer (LUSO) och riktar sig till s.k. emittentinstitut. Ett emittentinstitut är en bank eller ett kreditmarknadsföretag enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse som har fått ett särskilt tillstånd enligt 2 kap. 1 § LUSO att ge ut säkerställda obligationer.

De aktuella bestämmelserna i LUSO innebär således att emittentinstitutet ska värdera egendom som utgör säkerhet för s.k. hypotekskrediter, dvs. bl.a. bostadslån. För det första ska emittentinstitutet fastställa marknadsvärdet i samband med att krediten lämnas. För det andra ska detta värde kontrolleras fortlöpande under kreditens löptid. För det tredje gäller särskilda bestämmelser om marknadsvärdet skulle ha minskat avsevärt.

Med marknadsvärde avses i LUSO det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas utan hänsyn till spekulativa och till-

fälliga förhållanden (3 kap. 4 § andra stycket). Innebörden är således snarlik, om än inte identisk med, definitionen av samma uttryck i fastighetstaxeringslagen.

Kravet på en fortlöpande marknadsvärdering tillämpas i praktiken på så sätt att emittentinstitutet vanligtvis uppdaterar det aktuella marknadsvärdet ungefär en gång i månaden eller i kvartalet, med ledning av statistik som avser den generella värdeutvecklingen på jämförbara bostäder i närområdet.¹

Utredningen konstaterar att den värdering som utförs enligt LUSO sker med väsentligt tätare intervall jämfört med den värdering som sker inom ramen för fastighetstaxeringsförfarandet, även om intervallet kan variera mellan emittentinstitutet (se vidare nedan). Det kan tala för att en uppgift om aktuellt marknadsvärde för en viss fastighet som hämtas från ett emittentinstitut i betydligt högre grad är aktuell och återspeglar ett verkligt marknadsvärde jämfört med en uppgift om taxeringsvärde som hämtas från fastighetsregistret och därefter multipliceras med 1,33 (med tanke på att taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde).

Enligt en uppgift från sammanslutningen ASCB (Association of Swedish Covered Bond issuers) inom Bankföreningen kan det dock förekomma att emittentinstitutet tillämpar olika metoder och intervall för värderingen enligt LUSO, vilket kan göra det svårt att jämföra fastigheter som är belånade i olika banker med varandra. Dessutom använder inte alla emittentinstitut samma statistiska källor för beräkningen av förändringar av marknadsvärdet.

Vidare syftar värderingen enligt LUSO i första hand till att säkerställa att den s.k. säkerhetsmassan är tillräcklig i förhållande till värdet på de utestående säkerställda obligationerna. Det kan därför vara förenat med en viss osäkerhet att använda värdering enligt LUSO som underlag för statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Reglerna i tillsynsförordningen

Regler av liknande innebörd som bestämmelserna i LUSO finns även i den s.k. tillsynsförordningen (se vidare avsnitt 4.3.2), som är tillämplig på kreditinstitutens verksamhet i en vidare mening än vad

¹ Uppgifter från sammanslutningen ASCB inom Svenska Bankföreningen, se handlingar i utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-22.

gäller utgivning av säkerställda obligationer. Den ovan berörda osäkerheten i fråga om värderingen enligt bestämmelserna i LUSO skulle kunna undanröjas genom att en värdering enligt reglerna i tillsynsförordningen används i stället för en värdering enligt LUSO. Emellertid grundas i stort sett all värdering av fastigheter i Sverige som sker enligt LUSO och tillsynsförordningen på statistik över försäljningar av fastigheter, vilket skulle tala för att använda sig av denna statistik direkt i stället för att gå omvägen via att inhämta uppgifter från emitentinstitut eller andra kreditinstitut.

Värdering enligt bestämmelserna om amortering av bostadskrediter

Kreditinstitut är också i vissa fall skyldiga att värdera fastigheter eller tomträtter enligt bestämmelserna om amortering av bostadskrediter. Denna slags värdering bör dock inte läggas till grund för statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Anledningen till detta är att den värdering som avses i bestämmelserna om amortering av bostadskrediter i huvudsak rör marknadsvärdet på bostaden i fråga när den förvärvades och inte det aktuella marknadsvärdet (se 9 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2016:16] om amortering av krediter mot säkerhet i bostad). Detta värde kan i många fall antas vara inaktuellt och därigenom av mindre intresse för en statistik över hushållens tillgångar som förväntas vara någorlunda aktuell.

Under vissa förutsättningar får en s.k. omvärdering av marknadsvärdet göras enligt dessa bestämmelser. Som huvudregel får detta tidigast ske efter fem år. En omvärdering skulle visserligen medföra ett mer aktuellt marknadsvärde, men det är troligt att det finns ett stort antal belånade bostäder för vilka det inte har gjorts någon omvärdering på senare tid.

6.3 Fastigheter och tomträtter

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers äganderätt till fastigheter och innehav av tomträtter per taxeringsenhet den 31 december varje år ska samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. fastighetsbeteckning, fastighetsnummer och UUID (Global unik identitet),
2. geografiskt läge vad gäller det län, den kommun och det distrikt där fastigheten eller tomträtten är belägen,
3. typ av taxeringsenhet,
4. samtliga taxerade ägares personnummer och respektive ägares andel av taxeringsenheten,
5. i förekommande fall, senaste köpeskillning och datumet för köpet,
6. taxeringsenhetens senaste taxeringsvärde avseende mark respektive byggnad och vilket taxeringsår som detta värde avser,
7. taxeringsvärdet för byggnad på ofri grund och vilket taxeringsår som detta värde avser,
8. totalt belopp avseende inteckningar,
9. antal kvadratmeter bostadsyta, och
10. typ av fång.

Uppgifterna ska hämtas in från Lantmäteriet med stöd av 6 § statistikförordningen.

Den statistikansvariga myndigheten ska göra en beräkning av marknadsvärdet för den aktuella taxeringsenheten, som baseras på taxeringsvärdet och i förekommande fall köpeskillningskoefficienten, och lagra detta samt ovanstående variabler per den 31 december varje år på individnivå.

Betydelsen av uppgifter om bostäder och fastigheter

För hushåll som inte bor i hyresrätt utgör i många fall permanentbostaden den mest värdefulla tillgången. Även fritidsbostäder kan ha ett betydande värde. Äganderätt till fastigheter som innehas för bostadsändamål samt innehav av tomträtter och bostadsrätter ger inte endast tillgång till en bostad utan innebär också att hushållet i fråga får ta del av den värdeutveckling som normalt sett sker på bostadsmarknaden. På aggregerad nivå utgör bostäder och fastigheter en mycket stor andel av hushållens tillgångar. År 2021 utgjorde de nästan hälften av värdet på hushållens totala tillgångar (se figur 6.1 i avsnitt 6.1).

Vidare är en betydande del av hushållens skulder, cirka 80 procent på aggregerad nivå, knutna till bostäder och fastigheter (se figur 8.1

i avsnitt 8.1). Anledningen till detta är dels att bostadslån ofta har tagits för att finansiera köp av bostäder och fastigheter, dels att bostäderna och fastigheterna utgör säkerhet för dessa lån.

Det står således klart att uppgifter om hushållens bostäder och fastigheter, inklusive deras värde, behöver samlas in för att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska ge en fullgod bild. Med bostäder avser utredningen inte hyresrätter, eftersom hyresrätter som innehas för bostadsändamål inte får överlätas och således inte har något legalt marknadsvärde.

I rättsligt hänseende görs en åtskillnad mellan fast och lös egendom. Fast egendom är jord, dvs. mark (1 kap. 1 § första stycket jordabalken). Denna är indelad i fastigheter, oavsett om det finns någon eller några byggnader på fastigheten eller inte. En fastighet avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Med det senare avses s.k. tredimensionell fastighetsbildning, som möjliggör ägande till en fastighet som utgör en s.k. ägarlägenhet. Med fastigheter avses i det följande således även ägarlägenheter.

Äganderätt till fastigheter och innehav av tomträtter behandlas i detta avsnitt. Bostadsrätter behandlas däremot i avsnitt 6.4.

Innebörden av tomträtt

Innebörden av tomträtt behandlades nyligen i ett betänkande från Utredningen om ett nytt regelverk om säkerställda obligationer (SOU 2020:61 s. 108 och 109). Tomträtt är en slags nyttjanderätt till fast egendom i allmän ägo. I samband med att tomträtt upplåts överläts eventuell egendom som hör till fastigheten, dvs. byggnader m.m., till tomträttsinnehavaren som således blir ägare till denna. Omkring 1,6 procent av fastigheterna i Sverige, drygt 50 000 av cirka 3,3 miljoner fastigheter, var upplåtna med tomträtt 2019.

En tomträtt är lös egendom. Trots detta har tomträtten, som berörs i ovan nämnda betänkande (s. 109), i flera avseenden drag som annars karaktäriserar äganderätt till en fastighet. Tomträttsinnehavaren intar i stort en fastighetsägares ställning. Tomträtten får endast sägas upp av fastighetsägaren, som ofta är en kommun. En uppsägning får dock ske först efter utgången av vissa tidsperioder och under vissa särskilda förutsättningar. Om parterna inte har kommit överens om längre perioder, utgör den första perioden sextio år

och varje följande period fyrtio år, räknat från utgången av närmast föregående period. Särskilda bestämmelser om uppsägning gäller för tomträtter som har upplåtits för andra ändamål än bostadsändamål.

Inskrivning av tomträtsupplåtelse och överlåtelse av tomträtt är obligatorisk. Tomträtter får pantsättas och det får inte göras någon inskränkning i tomträtsinnehavarens rätt att upplåta panträtt. Bestämmelserna om upplåtelse av panträtt i tomträtt motsvarar nästan helt vad som gäller för pantsättning av fast egendom. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att sakrättslig verkan, dvs. rättsverkan mot tredje man, av överlåtelse och pantsättning uppnås genom registrering.

Mot denna bakgrund har tomträtter ansetts ha en sådan stabil och långvarig karaktär att de utgör ett säkert underlag för kreditgivning (prop. 2002/03:107 s. 59, jfr SOU 2020:61 s. 146 och 147).

Registrering av äganderätt och säkerhetsrätt avseende fastigheter och tomträtter

Alla fastigheter finns antecknade i fastighetsregistret, där det också finns uppgifter om vem som äger fastigheten (lagfaren ägare), uppgifter om inteckningar, totalt intecknat belopp m.m. Det finns omfattande bestämmelser om inskrivning av äganderätt till fast egendom och upplåtelse av tomträtt i 20 och 21 kap. jordabalken. I 22 kap. samma balk finns bestämmelser om inteckning i fast egendom och tomträtt. Det finns således ett tillförlitligt förfarande för registrering av äganderätt till och upplåtelse av säkerhetsrätter vad gäller fast egendom och tomträtt i Sverige (se även SOU 2020:61 s. 166).

Fastighetsregistret förs av Lantmäteriet. Närmare bestämmelser om fastighetsregistret finns bl.a. i lagen (2000:224) om fastighetsregister och i förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Fastighetsregistret är indelat i olika delar, varav en del benämns taxeringsuppgiftsdelen. I denna del ska taxeringsvärden och övriga uppgifter som enligt fastighetstaxeringslagen ska redovisas i beslut om fastighetstaxering framgå (64 § första stycket i förordningen). Vidare ska fastighetsägare eller tomträttshavare och ägare till byggnad på ofri grund anges med uppgift om person- eller organisationsnummer, namn och postadress. Uppgifterna ska avse förhållandena året närmast före det år då uppgiften hålls tillgänglig i fastighetsregistret (64 § andra stycket i förordningen). I förord-

ningen om fastighetsregister finns också bestämmelser om uppgiftsskyldighet för bl.a. Lantmäteriet vad gäller vissa uppgifter i registret.

När en inteckning har gjorts avseende en viss fastighet utfärdar Lantmäteriet ett pantbrev som bevis på att den har beviljats. Pantbrev kan vara antingen skriftliga eller digitala (datapantbrev) och registreras i pantbrevsregistret. Det framgår också av fastighetsregistret vilka inteckningar som har gjorts och till vilka belopp.

Beräkning av marknadsvärde

Eftersom utredningens uppdrag avser att ta fram statistik över hushållens tillgångar och skulder, är värdet på fastigheter och tomträtter av helt avgörande betydelse för att en fullgod bild av hushållens ekonomiska ställning ska kunna ges (se även figur 6.1 i avsnitt 6.1). De övriga uppgifter som ska samlas in om en viss fastighet eller tomträtt är således av underordnad betydelse i förhållande till värdet.

Intresset av att statistiken håller så hög kvalitet som möjligt talar för att ett aktuellt marknadsvärde på den aktuella fastigheten eller tomträtten bör ingå i statistiken. Frågan är då hur ett sådant värde kan tas fram. Utredningen föreslår att den statistikansvariga myndigheten ska göra en beräkning av marknadsvärdet på fastigheten eller tomträtten med hjälp av en köpeskillingskoefficient (jfr avsnitt 6.2). Den undersökning som utredningen har låtit genomföra visar att denna metod i de allra flesta fall är ett tillförlitligt sätt att beräkna ett marknadsvärde, även om stora avvikelser kan förekomma beträffande en mindre andel av de aktuella objekten.

Denna metod innebär att marknadsvärdet beräknas utifrån det senaste taxeringsvärdet. Uppgifter om taxeringsvärde behöver således samlas in. Vidare behövs en uppgift om taxeringsår för det ifrågasvarande taxeringsvärdet för att detta ska kunna läggas till grund för en beräkning av ett ungefärligt marknadsvärde med hjälp av köpeskillingskoefficienten.

En annan lösning som utredningen har övervägt är att samla in de relativt aktuella uppgifter om marknadsvärde som i förekommande fall tas fram enligt LUSO eller enligt tillsynsförordningen (se avsnitt 6.2). Denna lösning skulle innebära att emittentinstitutionen åläggs en uppgiftsskyldighet. En sådan uppgiftsskyldighet skulle omfatta uppskattningsvis cirka 82 procent av fastigheterna och cirka 95 pro-

cent av tomträterna i Sverige.² En sådan uppgiftsskyldighet skulle dock innebära en betydande administrativ börda för emittent-instituten eller kreditinstituten i en vidare mening. Till detta kommer att en marknadsvärdering med hjälp av en köpeskillingskoefficient utgör ett tillräckligt tillförlitligt sätt att beräkna marknadsvärdet och att denna metod kan tillämpas på samtliga fastigheter och tomträter. Mot den bakgrunden finns det, som utredningen även berör ovan, inte skäl att använda sig av vare sig värderingen enligt LUSO eller någon annan värdering enligt banklagstiftningen vad gäller statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Utredningen gör också bedömningen att de värderingar som sker enligt bestämmelserna om amortering av bostadskrediter inte ger ett tillräckligt gott underlag för den statistik över hushållens tillgångar och skulder som utredningens uppdrag avser.

För att ge utrymme för alternativa beräkningar av marknadsvärdet på den aktuella fastigheten, vid sidan av köpeskillingskoefficienten, finns det skäl att även samla in en uppgift om den senaste faktiska köpeskillingen och datumet för köpet. Uppgifter av nu aktuellt slag finns tillgängliga i fastighetsregistret, under förutsättning att de har lämnats till Lantmäteriet i samband med en ansökan om lagfart. Om den senaste försäljningen ligger lång tid tillbaka, t.ex. flera decennier, finns det troligen inte förutsättningar att beräkna ett tillförlitligt marknadsvärde utifrån den senaste köpeskillingen. I ett sådant fall är det enbart köpeskillingskoefficienten som kan ge ledning i fråga om marknadsvärdet. Om fastigheten däremot har sålts inom t.ex. några år, är det troligt att en uppgift om den senaste köpeskillingen kan möjliggöra en relativt tillförlitlig beräkning av marknadsvärdet.

Den ovan nämnda köpeskillingskoefficienten kan inte tillämpas för att värdera byggnader på ofri grund som enligt utredningens förslag nedan ska ingå i statistiken. Marknadsvärdet får i dessa fall beräknas genom att multiplicera det inhämtade taxeringsvärdet med

² Enligt uppgifter från Lantmäteriet (utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-16) är 82 procent av fastigheterna och 95 procent av tomträterna intecknade. Detta får antas innebära att ungefär samma andel, i vart fall inte en större andel än så, av fastigheterna respektive tomträterna är belånade. Se även Bankförningens rapport Bolånemarknaden september 2020, s. 15. Enligt rapporten har 81 procent av de som äger sin bostad bostadslån. Eftersom andra uppgifter (underlag från Bostadsrättsregisterutredningen, se dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-33) tyder på att endast 60 procent av bostadsrätterna är belånade, finns det även utifrån denna rapport skäl att anta att mer än 81 procent av fastigheterna och tomträterna är belånade. Det kan dock nämnas att det kan förekomma inteckningar som inte längre motsvaras av ett skuld-förhållande, till följd av att ett tidigare lån har återbetalats.

1,33, eventuellt med justering för hur lång tid som har förlöpt sedan beslutet om att fastställa taxeringsvärdet.

Övriga uppgifter som behövs

Uppgifter om fastigheten eller tomträtten

Enligt utredningens uppfattning behövs det också sådana uppgifter som gör att en viss fastighet eller tomträtt kan knytas till den aktuella individen, dvs. ett visst personnummer, och därigenom också ett hushåll. En uppgift om taxerad ägare och dennes ägarandel av taxeringsenheten behövs således.

I de flesta fall är taxerad ägare detsamma som lagfaren ägare. I 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen finns dock bestämmelser om i vilka situationer någon annan än den lagfarna ägaren ska anses som taxerad ägare. Av stor praktisk betydelse är att tomträttsinnehavare ska anges som taxerad ägare i stället för den lagfarna ägaren (första stycket b i samma paragraf). Ett annat exempel är den som innehar fastighet med fideikommissrätt eller i annat fall utan vederlag besitter fastighet på grund av testamentariskt förordnande (första stycket a i samma paragraf). Detta rör sannolikt en liten andel av fastigheterna i fastighetsregistret, men dessa innehav kan uppgå till betydande värden i vissa fall. Därutöver finns det bestämmelser om situationer som sannolikt är relativt sällsynt förekommande vad gäller fysiska personer, t.ex. vad gäller innehav av fastighet med s.k. vattenfallsrätt eller vid nyttjanderätt till s.k. täktmark (första stycket b och f i samma paragraf).

En uppgift om fastighetsbeteckning behöver vidare samlas in. Fastighetsbeteckningen kan dock komma att ändras över tid. Därför behöver också två andra uppgifter om fastighetens identitet och läge samlas in. Dessa är fastighetsnummer och UUID för fastigheten.

Bostadens geografiska läge har betydelse för beräkningen av marknadsvärdet. Av dessa skäl bör uppgifter om det län, den kommun och det distrikt där fastigheten eller tomträtten är belägen samlas in, även om detta till viss del framgår av fastighetsbeteckningen. Uppgiften om distrikt framgår visserligen inte av fastighetsregistret, men finns tillgänglig hos Lantmäteriet (se vidare förordningen [2015:493] om distrikt).

Vidare behövs det enligt utredningens mening vissa uppgifter om fastighetens beskaffenhet, bl.a. för att avgöra om det rör sig om en bostad eller en annan slags fastighet. Detta framgår genom uppgiften om vilken typ av taxeringsenhet enligt fastighetstaxeringslagen det rör sig om (småhusenhet, ägarlägenhetsenhet, hyreshusenhet, lantbruksenhet osv.). Med hjälp av denna kategorisering blir statistiken mer användbar.

Det finns skäl att även samla in uppgifter om taxeringsvärdet för byggnader på ofri grund, oavsett om dessa omfattas av en tomträttsupplåtelse eller inte. Anledningen till detta är att det sammanlagda taxeringsvärdet för sådana byggnader uppgick till över 15 miljarder kronor för år 2021³.

Bostadsyta

Utöver en uppgift om köpeskilling kan det även vara av värde att ha tillgång till en uppgift om bostadsyta (boarea) avseende byggnaderna på fastigheten för alternativa beräkningar av ett uppskattat marknadsvärde och för studier av boendeförhållanden i allmänhet. Sådana uppgifter finns i fastighetsregistrets taxeringsdel vad gäller bl.a. småhusbyggnader och kan således inhämtas från Lantmäteriet.

Inteckningar

Av betydelse för en fullgod bild över hushållens tillgångar och skulder är också i vilken mån fastigheten eller tomträtten är in-tecknad och därmed kan utgöra säkerhet för ett lån. En sådan uppgift kan även ha betydelse vid studier av bostadsmarknadens funktionssätt. Det finns därför anledning att inhämta uppgift om totalt belopp avseende in-teckningar, vilket i förekommande fall finns angivet i fastighetsregistret.

Det förekommer in-teckningar som inte motsvaras av en utestående skuld till följd av att aktuellt lån har återbetalats. Det finns således inte en fullständig överensstämmelse mellan andelen in-tecknade fastigheter och förekomsten av en skuld för vilken fastigheten utgör säkerhet. Utredningen har inte kunnat klarlägga hur vanligt det är att pantbrev inte är belånade, eftersom det inte är möjligt för

³ Uppgifter till utredningen från Lantmäteriet, se Komm2021/00127/Fi2021:02-26.

Lantmäteriet att få fram denna uppgift ur fastighetsregistret. Utredningen föreslår i avsnitt 8.3 att uppgifter om den säkerhet som lämnats för bostadslån ska samlas in tillsammans med andra variabler om fysiska personers bostadslån, däribland lånets nominella belopp. Genom att dessa uppgifter kring bostadslån ska ingå i statistiken är det möjligt att avgöra hur stor del av in-teckningarna som faktiskt är belånade.

Typ av fång

Fastigheter och tomträtter som inte har sålts under lång tid kan ha varit föremål för ägarförändring till följd av t.ex. bodelning, arvs-kifte, testamente m.m. En uppgift om vilken slags fång, dvs. vilken typ av förvärv av äganderätt det rör sig om kan således ge en förklaring till avsaknaden av köpeskilling. Detta är även av intresse för studier av bl.a. intergenerationell rörlighet (se avsnitt 3.6.3) om äganderätten till en fastighet har ändrats p.g.a. t.ex. ett arvs-kifte. Vidare kan det vara av intresse för t.ex. studier av jämställdheten mellan kvinnor och män om förändringar i ägandet av fastigheter sker vid bodelning med anledning av äktenskapsskillnad. Utredningen anser därför att det ska inhämtas en uppgift om vilken typ av fång som har föranlett att den aktuella personen eller personerna äger fastigheten eller innehar tomträtten.

Sammantaget föreslår utredningen att följande uppgifter ska samlas in per taxeringsenhet vad gäller fastigheter, inklusive ägarlägenheter och tomträtter som innehas av fysiska personer:

- Fastighetsbeteckning, fastighetsnummer och UUID,
- geografiskt läge vad gäller det län, den kommun och det distrikt där fastigheten eller tomträtten är belägen,
- typ av taxeringsenhet,
- uppgift om taxerad ägare, med angivande av personnummer, och dennes andel av taxeringsenheten,
- i förekommande fall, senaste köpeskilling och datumet för köpet,
- taxeringsenhetens senaste taxeringsvärde och vilket taxeringsår som detta värde avser,

- taxeringsvärde för byggnad på ofri grund och vilket taxeringsår som detta värde avser,
- totalt belopp avseende inteckningar,
- antal kvadratmeter bostadsyta, och
- typ av fång.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

Utredningen föreslår att den statistikansvariga myndigheten ska begära ut uppgifterna från Lantmäteriet med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

De ovan nämnda variablerna och ett uppskattat marknadsvärde per den 31 december baserat på köpeskillingskoefficienten ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå.

6.4 Bostadsrätter

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers innehav av bostadsrätter per den 31 december varje år ska samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. samtliga bostadsrättsinnehavares personnummer och den andel som respektive bostadsrättshavare innehar av bostadsrätten,
2. bostadsrättslägenhetens beteckning enligt 6 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister,
3. bostadsrättsföreningens organisationsnummer,
4. i förekommande fall, senaste köpeskillning och tidpunkt för denna övergång,
5. bostadsrättslägenhetens storlek vad gäller antal rum, kökstyp och bostadsarea,
6. i förekommande fall, att bostadsrättslägenheten är föremål för pantsättning, och
7. typ av fång.

Uppgifterna ska hämtas in från Lantmäteriet med stöd av 6 § statistikförordningen, även vad gäller uppgifter från det kommande bostadsrättsregistret.

Den statistikansvariga myndigheten ska göra en beräkning av marknadsvärdet på den aktuella bostadsrätten, som kan baseras på storlek och geografiskt läge och i förekommande fall på senaste överlåtelsepris, och lagra detta samt ovanstående variabler per den 31 december på individnivå.

Betydelsen av uppgifter om bostadsrätter

En bostadsrätt är inte fast egendom. En bostadsrätt är i stället en ägarandel i en bostadsrättsförening, dvs. en ekonomisk förening som har till ändamål att i föreningens hus upplåta lägenheter med bostadsrätt (1 kap. 1 § första stycket bostadsrättslagen [1991:614]). Medlemskapet i föreningen och ägarandelen är förenad med en rätt till nyttjande av en lägenhet mot ersättning och utan tidsbegränsning (1 kap. 4 § första stycket). Det rör sig dock om en bostad som i många fall utgör en betydande del av det aktuella hushållets tillgångar. Vidare motsvaras ofta denna tillgång av en skuld av betydande storlek med anledning av ett bostadslån. Med tanke på detta behandlar utredningen bostadsrätter som en real tillgång i fråga om statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Enligt utredningens mening är det mot bakgrund av bostadsrätternas betydelse för många enskilda personers och hushålls privatekonomi givet att värdet av denna tillgång ska ingå i statistiken. Det anges också i kommittédirektiven att uppgifter om bostadsrätter och bostadsrätters värde bör ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Registrering av uppgifter om bostadsrätter

Det har i olika sammanhang under en längre tid framförts att systemet för överlåtelse och pantsättning av bostadsrättslägenheter har vissa brister (se bl.a. SOU 2020:61 s. 109 och 110 med där angivna hänvisningar). Det saknas bl.a. uttryckliga bestämmelser om hur man åstadkommer sakrättsligt giltiga överlåtelser och pantsättningar. Enligt praxis gäller, i analogi med reglerna för enkla skulde-

brev, att ett sådant skydd i båda fallen erhålls genom att en under rättelse (denuntiation) lämnas till bostadsrättsföreningen. Sedan föreningen har fått en underrättelse om pantsättning, måste föreningen genast anteckna detta i dess lägenhetsförteckning. Därigenom ska en presumtiv köpare eller kreditgivare kunna få kännedom om vad som gäller avseende äganderätt och pantsättning. Det förekommer dock att bostadsrättsföreningar förbiser att föra in uppgifter om pantsättningar i lägenhetsförteckningen och att inaktuella noteringar om pantsättning finns kvar.

Mot bakgrund av de brister som förekommer anförde regeringen i december 2020 att det är viktigt att systemet med panträtter i bostadsrätter är välfungerande och att bostadsrättshavare och andra inte utsätts för onödiga risker. Redan risken för felaktigheter påverkar bostads- och kreditmarknaden negativt (dir. 2020:123). Regeringen beslutade mot bakgrund av bl.a. dessa omständigheter att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas i syfte att stärka bostadsmarknadens funktionssätt. Utredningen, som antagit namnet Bostadsrättsregisterutredningen (Fi 2010:10) har i juli 2022 överlämnat sitt betänkande *Ett register för alla bostadsrätter* (SOU 2022:39). I betänkandet föreslås att ett offentligt register för landets samtliga bostadsrätter ska införas och att Lantmäteriet ska ansvara för detta register. De grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i bostadsrättsregistret ska finnas i en ny lag, kallad bostadsrättsregisterlagen. Kompletterande bestämmelser ska meddelas av regeringen eller av Lantmäteriet. I betänkandet föreslås också en ny bostadsrättsregisterförordning. Enligt förslaget till ny bostadsrättsregisterförordning ska bl.a. följande uppgifter registreras i registret.

- Lägenhetens beteckning enligt 6 § lagen om lägenhetsregister, vilket inkluderar uppgifter om belägenhetsadress och fastighetsbeteckning för den fastighet där lägenheten är belägen (geografiskt läge),
- bostadsrättslägenhetens storlek vad gäller antal rum, kökstyp och bostadsarea enligt 6 § lagen om lägenhetsregister,
- bostadsrättsinnehavarens personnummer och den andel som en bostadsrätthavare innehar,

- tidpunkt för övergången, typ av fång och i förekommande fall köpeskilling,
- pantsättningar, samt
- bostadsrättsföreningens namn och organisationsnummer.

Det går i dag inte att på ett tillförlitligt sätt hänföra en viss bostadsrätt till dess rätta ägare vad gäller bostadsrättsbeståndet i stort. Det kan göras antaganden om att den som är folkbokförd i en viss bostadsrätt också är ägare till densamma. Sådana hypoteser är dock förenade med stora osäkerhetsfaktorer och skulle medföra alltför stora felmarginaler för att kunna läggas till grund för en fullgod statistik över hushållens tillgångar och skulder. Det är därför av avgörande betydelse för statistiken över hushållens tillgångar och skulder att det föreslagna bostadsrättsregistret kan användas för att ta fram tillförlitlig statistik över ägandeförhållandena. Enligt bostadsrättsregisterutredningens förslag ska de aktuella författningsändringarna träda i kraft den 1 juli 2024 och en bostadsrättsförening ska senast den 30 juni 2025 lämna de uppgifter som behövs för uppläggningsen av bostadsrättsregistret till Lantmäteriet. Därefter har panthavaren sex månader på sig att kontrollera uppgifter om sådana pantnoteringar som föreningen lämnat. Det ska noteras att uppgifter om bl.a. tidpunkten för upplåtelse, typ av fång och köpeskilling enligt förslaget inte ska redovisas för bostadsrätter upplåtna före ikraftträdandet av det nya bostadsrättsregistret.

Enligt utredningens mening är de uppgifter om ägandeförhållanden från det nya bostadsrättsregistret som ska samlas in till den nya statistiken uppgifter om samtliga bostadsrättshavares personnummer, den andel som respektive bostadsrättshavare innehar av bostadsrätten, lägenhetens beteckning enligt 6 § lagen om lägenhetsregister, inklusive belägenhetsadress och fastighetsbeteckning för den fastighet där lägenheten är belägen, samt bostadsrättsföreningens organisationsnummer. Den statistikansvariga myndigheten ska begära ut uppgifterna från Lantmäteriet med stöd av 6 § statistikförordningen.

Beräkning av marknadsvärde

Till skillnad mot värdering av fastigheter går det inte att beräkna något marknadsvärde på bostadsrätter baserat på ett taxeringsvärde. Bostadsrätter värderas visserligen på i huvudsak samma sätt som fastigheter och tomträtter enligt bestämmelserna i LUSO, om den aktuella egendomen utgör säkerhet för en bostadskredit hos ett emittentinstitut (se avsnitt 6.2). Detta kan antas omfatta cirka 60 procent av samtliga bostadsrätter i landet.⁴ Av samma skäl som anförs i fråga om fastigheter och tomträtter (se avsnitt 6.3) anser utredningen att det inte är motiverat att ålägga emittentinstitutionen en uppgiftsskyldighet avseende marknadsvärdet på bostadsrätter. Utredningen anser inte heller att någon annan form av värdering av bostadsrätter enligt banklagstiftningen ska ligga till grund för statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Utredningen anser i stället att eventuella uppgifter om den senaste köpeskillingen och tidpunkten för övergången ska inhämtas från Lantmäteriet, som ska ansvara för det kommande bostadsrättsregistret. Denna uppgift ska lagras av den statistikansvariga myndigheten tillsammans med ett uppskattat marknadsvärde per den 31 december föregående år. En sådan värdering kan baseras på den senaste köpeskillingen, om en sådan uppgift finns tillgänglig. Enligt utredningens förslag åligger det i sådana fall den statistikansvariga myndigheten att göra en beräkning av det aktuella marknadsvärdet med ledning av prisutvecklingen i det aktuella närområdet och uppgifterna om den senaste köpeskillingen för den aktuella bostadsrätten.

Någon uppgift om köpeskillning kommer inte att finnas tillgänglig när det gäller vissa fång, t.ex. vad gäller lägenheter som har förvärvats genom arv, testamente eller gåva, eller till följd av att någon övergång inte har skett sedan bostadsrättsregistret togs i bruk. I sådana fall kan ett uppskattat marknadsvärde beräknas utifrån statistik över försäljningar av jämförbara objekt i närområdet.

⁴ Uppgift från Bostadsrättsregisterutredningen (Fi 2020:10), se dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-33. Det kan dock antas att det finns en positiv korrelation mellan förekomsten av pantsättning å ena sidan och bostadsrättens värde å den andra sidan, dvs. att det är mer sannolikt att en särskilt värdefull bostadsrätt är pantsatt. Uppgiftsskyldigheten kan således antas omfatta en stor del av de bostadsrätter som har ett högt marknadsvärde, t.ex. bostadsrätter i storstadsregionerna.

Övriga uppgifter som behövs

Det ovan berörda alternativa sättet för att uppskatta ett marknadsvärde förutsätter att uppgifter om bostadens storlek finns tillgängliga. Dessa uppgifter ska avse antal rum, kökstyp och bostadsarea enligt 6 § lagen om lägenhetsregister. Sådana uppgifter är av intresse även för studier av boendeförhållanden i allmänhet (se avsnitt 6.3). Även dessa uppgifter bör således hämtas in.

Av de skäl som anförs i avsnitt 6.3 finns det också ett behov av att inhämta uppgift om typ av fång och eventuell förekomst av pantsättning, vilket ska finnas tillgängliga i det kommande bostadsrättsregistret.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

Utredningen föreslår att den statistikansvariga myndigheten ska begära ut uppgifterna från Lantmäteriet, även vad gäller uppgifter från det kommande bostadsrättsregistret, med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

De ovan nämnda variablerna och ett uppskattat marknadsvärde per den 31 december ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå.

6.5 Reala tillgångar i utlandet

Utredningens bedömning: Det saknas förutsättningar för att samla in uppgifter om reala tillgångar i utlandet på ett sådant sätt att statistiken över hushållens tillgångar och skulder blir tillförlitlig i detta avseende.

Behovet av uppgifter om reala tillgångar i utlandet

Enligt kommittédirektiven ska utredningen bedöma behovet av och möjligheten att inkludera hushållens tillgångar i utlandet i statistiken. Frågan om finansiella tillgångar i utlandet behandlas i avsnitt 7.8.

Under det andra kvartalet 2022 ägde svenska hushåll fritidshus i utlandet uppgick till ett värde om cirka 267 miljarder kronor. Detta belopp kan i stora drag jämföras med det sammantagna värdet på personbilar som ägs av privatpersoner i Sverige (se avsnitt 6.6). Enligt utredningens mening skulle det med tanke på värdet av hushållens reala tillgångar i utlandet vara önskvärt att kunna redovisa uppgifter om dessa i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Det kan nämnas att upplåtelseformen bostadsrätt enligt svensk rätt är ovanlig internationellt sett. I utländska rättsordningar förekommer det i stället att lägenheter innehas med äganderätt och således kan jämföras med fastigheter i övrigt (se vidare SOU 2020:61 s. 109).

Taxeringsuppgifter i utlandet

I fråga om innehav av fastigheter torde det i de flesta länder som det skulle vara intressant att samla in uppgifter från finnas vissa taxeringsuppgifter hos skattemyndigheten i fråga. Anledningen till detta är att det är vanligt förekommande med fastighetsskatt i andra länder än Sverige. Bland de länder som har en fastighetsskatt i någon form kan nämnas Spanien, Portugal, Grekland, Italien och Frankrike. I vissa fall rör det sig om en kommunal skatt. Det kan antas att en stor del av de aktuella fritidshusen i utlandet avser fastigheter som är belägna i ett fåtal länder, bl.a. de ovan nämnda länderna och Thailand. Det kan därutöver finnas ett relativt stort antal fastigheter i andra länder, t.ex. i Baltikum och på Balkan, som ägs av personer som har invandrat till Sverige.

Skatteverkets möjligheter att få del av uppgifter om värdet på fastigheter

I vissa fall får Skatteverket genom bl.a. kontrolluppgifter in information om fastigheter i utlandet som innehas av personer som är skattskyldiga i Sverige. En kontrolluppgift är en uppgift om beskattningsbar inkomst som Skatteverket kan lägga till grund för beslut om skatt. Det är framför allt i följande fall som Skatteverket får uppgifter om fastigheter i utlandet genom kontrolluppgifter eller uppgifter från de skattskyldiga:

- Kapitalvinstbeskattning till följd av en försäljning av fastigheten,
- uthyrning av fastigheten, och
- RUT- eller ROT-avdrag p.g.a. vissa arbeten som har utförts på fastigheten.

Detta medför dock inte att Skatteverket har tillgång till uppgifter om marknadsvärdet på aktuella fastigheter under den tid som innehavet pågår.

I den mån ägaren är föremål för fastighetsbeskattning kan Skatteverket inom ramen för sitt informationsutbyte inom EU få tillgång till uppgifter avseende ägare av fast egendom, värdet på egendomen samt om egendomen inbringar vissa inkomster. På beskattningens område finns det nämligen en utbredd internationell samverkan i form av utbyte av upplysningar. Sedan 2010 utbyts större datamängder på ett strukturerat och årligen återkommande sätt.

Informationsutbytet är inte avsett att utgöra en kontrolluppgift, dvs. en uppgift som direkt kan läggas till grund för beslut om skatt. Det rör sig i stället om information som Skatteverket, i kombination med annan information, kan använda för analys och utredning. Redan det faktum att olika länder har olika skatteregler gör att det inte kan tas för givet att en uppgift om en inkomst från ett annat land utgör tillräcklig information för att fatta beslut om skatt.

Syftet med detta informationsutbyte är dock beskattning. Formerna för utbytet regleras av svenska författningar, överenskommelser mellan de berörda staterna och i vissa fall av rättsakter från EU. För att informationen ska kunna användas för framställande av statistik krävs en rad författningsändringar. Enligt den bedömning som företrädare för Skatteverket har framfört till utredningen skulle det krävas författningsändringar av följande slag för att tydliggöra att uppgifterna får användas även för statistiska ändamål:

- Ändringar i lagen (2012:846) om administrativt samarbete inom EU,
- ändringar i lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning, och
- nya bestämmelser om Skatteverkets behandling av personuppgifter och om sekretess.

Företrädare för Skatteverket har till utredningen anfört att det därutöver skulle krävas bilaterala överenskommelser med de EU-länder samt konventionsländer från vilka uppgifter ska användas för annat ändamål än det som anges i EU-direktiv eller i en internationell konvention. Enligt deras bedömning är det osannolikt att bilaterala överenskommelser kommer att kunna nås för de ändamål som nu är aktuella. Under sådan förhållanden saknas det anledning för utredningen att lägga fram författningsförslag av ovanstående slag. Det alternativ som återstår är att regeringen, om så anses lämpligt, verkar för ändringar av de aktuella rättsakterna från EU respektive konventioner mellan stater som är medlemmar i OECD som ligger till grund för det aktuella informationsutbytet.

Därutöver har företrädare för Skatteverket berört att fullständigheten och kvaliteten i de uppgifter som lämnas behöver förbättras för att de ska kunna ligga till grund för en fullgod statistik över hushållens tillgångar och skulder. Europeiska revisionsrätten har i en rapport⁵ berört de brister som finns vad gäller kvalitet, fullständighet och riktighet i de uppgifter som lämnas mellan EU-länder. Detta medför att statistiken över hushållens tillgångar och skulder inte skulle bli heltäckande, ens om det hade varit rättsligt möjligt att använda den information om fastigheter i utlandet som Skatteverket får del av inom ramen för det ovan beskrivna informationsutbytet.

Enligt utredningens mening skulle det dock för de aktuella statistiska ändamålen vara bättre med aggregerade uppgifter än inte några uppgifter alls. Genom en sådan uppgift skulle det vara möjligt att, i vart fall, kvantifiera den underskattning som avsaknaden av tillgångarna i statistiken innebär. Med hjälp av aggregerade uppgifter skulle en modellering av fördelningen av tillgångarna över befolkningen kunna ske. De aggregerade uppgifterna behöver då vara grupperade på en viss nivå för att en meningsfull modellering ska kunna ske. Uppgifterna skulle exempelvis behöva vara indelade efter kön, ålder, land osv. Såvitt utredningen kan bedöma saknas det möjlighet för Skatteverket att utan ändringar av bestämmelserna kring det aktuella informationsutbytet lämna ut aggregerade uppgifter.

⁵ Utbyte av skatteuppgifter i EU: solid grund men brister i genomförandet (03/2021).

Alternativa lösningar

Enligt utredningens mening kan det övervägas om det skulle vara möjligt för den statistikansvariga myndigheten att inhämta uppgifter om värdet på fastigheter i utlandet direkt från de berörda utländska skattemyndigheterna, utan att använda sig av det informationsutbyte som Skatteverket är delaktig i. Det är vidare möjligt att det i något fall skulle vara mer lämpligt att vända sig till en annan slags utländsk myndighet än en skattemyndighet, nämligen den myndighet som ansvarar för ett fastighetsregister eller motsvarande register.

Det är dock sannolikt att sekretesslagstiftning i de berörda länderna hindrar att uppgifter av nu aktuellt slag lämnas ut. Vidare kan det tänkas att vissa utländska myndigheter av andra skäl, t.ex. med tanke på arbetsbördan, inte kommer att tillmötesgå ett önskemål om att lämna ut sådana uppgifter. Det framstår därför inte som en möjlig lösning att förlita sig på att den statistikansvariga myndigheten ska kunna hämta in uppgifter på frivillig väg. En sådan insamling riskerar dessutom att ha liknande brister vad gäller fullständighet och kvalitet som det informationsutbyte som Skatteverket är delaktig i och som beskrivits ovan.

Utredningen lämnar därför inte något förslag om att den statistikansvariga myndigheten på frivillig väg ska försöka inhämta uppgifter som kan läggas till grund för en beräkning av marknadsvärdet på fastigheter i utlandet.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att använda befintliga aggregerade uppgifter för att modellera hur tillgångarna fördelas över befolkningen. De befintliga uppgifter som skulle kunna användas för en sådan modellering är uppgifter som finns i bouppteckningar. En bouppteckning ska innehålla uppgifter om den avlidnas samtliga tillgångar och skulder på dödsdagen. Om den avlidna personen var gift ska bouppteckningen även innehålla uppgifter om den efterlevande maken eller makans samtliga tillgångar och skulder.

En bouppteckning kan, men måste inte, upprättas på en av Skatteverkets särskilda bouppteckningsblanketter (f.n. SKV 4600) respektive tilläggsbouppteckningsblankett (f.n. SKV 4578). Bouppteckningen i original registreras av Skatteverket och skickas tillbaka till ingivaren efter att den har stämplats. Skatteverket sparar en elektronisk kopia av handlingen i form av en bildfil.

På Skatteverkets blankett ska utlandsägda reala tillgångar tas upp till dess marknadsvärde under rubriken Övriga tillgångar. Här ska även andra tillgångar såsom tillgodohavanden på konto, värdepapper, kontanter, bilar och båtar redovisas. Det finns inte något krav på hur tillgångarna ska beskrivas. Eftersom det inte finns någon datoriserad bearbetning av uppgifterna i bouppteckningarna skulle det vara förenat med betydande svårigheter att ta fram uppgifter om utlandsägda reala tillgångar från bouppteckningarna. Arbetet skulle innebära en manuell bearbetning av enskilda bouppteckningar där tillgångarna beskrivs på olika sätt och på olika detaljnivå t.ex. i fråga om tillgången utgör fast egendom, storleken på eventuell ägarandel och i vilket land den är belägen. En estimerad uppgift på totalnivå skulle till följd av det sagda vara förenad med betydande osäkerhet oberoende av om den baserades på samtliga bouppteckningar eller på ett representativt urval. Enligt utredningens bedömning är det därför inte motiverat att samla in uppgifter om utländska reala tillgångar från bouppteckningar.

6.6 Varaktiga konsumtionsvaror

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers innehav av motordrivna fordon och släpvagnar som finns registrerade i vägtrafikregistret ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. fordonets registreringsnummer och den registrerade ägarens personnummer,
2. fabrikat och modell,
3. fordonsår, och
4. i förekommande fall, vägmätarställning.

Uppgifterna ska vid behov hämtas in från Transportstyrelsen med stöd av 6 § statistikförordningen.

Uppgifter i fråga om fordon som innehas med nyttjanderätt (t.ex. vid leasing) ska inte samlas in.

Den statistikansvariga myndigheten ska i den utsträckning det är möjligt göra beräkningar av marknadsvärdet för fordon som är registrerade på en viss fysisk person per den 31 mars, 30 juni,

30 september och 31 december varje år och lagra detta på individnivå.

Utredningens bedömning: Det finns inte förutsättningar att redovisa värdet på några andra varaktiga konsumtionsvaror än fordon i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Betydelsen av och tillgången till uppgifter om varaktiga konsumtionsvaror

Varaktiga konsumtionsvaror kan ge en uppfattning om en individs levnadsstandard som inte fångas av den disponibla inkomsten. För vissa individer kan varaktiga konsumtionsvaror också vara relativt värdefulla i förhållande till övriga finansiella och reala nettoförmögenheter. Så kan vara fallet med t.ex. bilar, båtar, möbler, smycken, konst och antikviteter. Beträffande de flesta sådana varor är det dock svårt att på ett systematiskt sätt samla in uppgifter om tillgången till varan och värdet på densamma, särskilt då utredningen inte föreslår att enskilda individer ska åläggas en uppgiftsskyldighet.

Över konjunkturcykeln varierar hushållens utgifter för varaktiga varor betydligt mer än utgifterna för icke-varaktiga konsumtionsvaror.⁶ De uppgifter om fordon som enligt utredningens förslag nedan ska ingå i statistiken ska därför samlas in med kvartalsfrekvens då det kan bidra till bättre analyser av konjunkturmässiga variationer i konsumtion och sparande samt bättre kalibrering av makroekonomiska modeller (se också kapitel 3).

Smycken, konst m.m.

Uppgifter om varaktiga konsumtionsvaror såsom t.ex. smycken finns i bouppteckningar. Det är därför möjligt att göra uppskattningar på aggregerad nivå, dvs. för befolkningen som helhet, vilket återspeglas i nationalräkenskaperna.

Uppgifter om varaktiga konsumtionsvaror finns dock inte i de kontrolluppgifter som lämnas till Skatteverket. Det innebär att det

⁶ Stock, J.H. och Watson, M.W. (1999), *Handbook of Macroeconomics*, Elsevier, Vol. 1, Part A, s. 3-64.

är svårt att kartlägga omfattningen av innehav av sådana varor och därigenom även deras värde på individuell nivå eller hushållsnivå.

Utredningen har i avsnitt 6.5 redogjort för hur en insamling av uppgifter från bouppteckningar skulle kunna ske och att uppgifter om aggregerade tillgångar kan fördelas över befolkningen genom modellering. Uppgifter i bouppteckningar om varaktiga konsumtionsvaror såsom smycken, klockor och konst kan i stor utsträckning tänkas redovisas i samlingsposter som t.ex. lösöre eller bohag. Det gör det mycket svårt att identifiera enskilda tillgångar och enligt utredningens bedömning framstår en sådan insamling därför inte som motiverad i förhållande till den arbetsinsats som krävs.

För att få fram uppgifter om t.ex. smycken, konst och andra värdefulla föremål på individuell nivå eller hushållsnivå skulle det sannolikt krävas att uppgifter inhämtas direkt från enskilda personer eller att försäkringsföretag åläggs en uppgiftsskyldighet vad gäller värdefulla föremål som är skadeförsäkrade. Utredningen har i avsnitt 5.4 tagit ställning mot att inhämta uppgifter från enskilda fysiska personer. Vidare anser utredningen att det skulle vara alltför betungande för försäkringsföretagen i förhållande till betydelsen av uppgifterna att inhämta uppgifter om försäkrade smycken, konstföremål etc.

Enligt kommittédirektiven bör utredningen i stället undersöka om sådana varaktiga konsumtionsvaror, t.ex. fordon, för vilka det redan finns uppgifter om ägandeförhållanden tillgängliga ska ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Något register över båtar finns inte, varför utredningen inte lämnar något förslag i den delen.

Motordrivna fordon

Enligt utredningens mening är det framför allt i fråga om motordrivna fordon som det finns förutsättningar att utgå från befintliga uppgifter om ägandeförhållanden hos myndigheter, i form av registerdata. Det helt klart övervägande slaget av sådana fordon som ägs av fysiska personer i Sverige är personbilar. År 2020 fanns enligt den officiella statistiken om fordon i län och kommuner något under fem miljoner personbilar i trafik i Sverige och 79 procent av dem

ägdes av fysiska personer. Det sammantagna värdet på dessa fordon kan uppskattas till några hundra miljarder kronor.

Att köpa och äga en personbil kan innebära en stor investering. Härtill kommer att det för det mesta följer en snabb värdeminskning med investeringen. Det finns dock vissa undantag som exempelvis veteranbilar och sportbilar som i vissa fall ökar i värde.

Sammantaget är ägandet av motordrivna fordon av sådan ekonomisk betydelse på såväl aggregerad nivå som på individuell nivå att uppgifter om sådana fordon bör omfattas av statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Vidare är det, som framgår ovan, möjligt att få fram uppgifter om bl.a. registrerad ägare av fordon genom användandet av befintliga registerdata.

Ett bilköp som inte sker genom kontant betalning kan finansieras på andra sätt genom exempelvis ett blacolån, lån mot säkerhet i fordonet eller genom ett utökat bostadslån. En bil kan även köpas på avbetalning. Eftersom konsumtionslån såsom t.ex. ett banklån som har använts för att finansiera köp av en bil kommer att redovisas i statistiken (se förslagen i avsnitt 8.4), talar detta för att även den tillgång som motsvarar den aktuella skulden bör redovisas i statistiken i syfte att ge en fullgod bild av hushållens balansräkningar.

Husvagnar

Vid utgången av 2020 fanns det drygt 1,6 miljoner släpvagnar registrerade i vägtrafikregistret. Av dessa var närmare 290 000 husvagnar. Priset på husvagnar varierar givetvis beroende på en rad faktorer, på motsvarande sätt som för motorfordon. Det kan dock röra sig om betydande belopp som kan jämföras med priset för t.ex. en personbil. Det sammanlagda värdet på de husvagnar som finns registrerade i fordonskategorin släpvagnar i vägtrafikregistret kan därför antas uppgå till åtskilliga miljarder kronor. Av den anledningen anser utredningen att uppgifter om husvagnar bör ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Uppgifter om ägandeförhållanden

Uppgifter om ägandeförhållanden avseende fordon finns i Transportstyrelsens vägtrafikregister. Bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret finns i vägtrafikdataförordningen (2019:382). I bilaga 1 till förordningen anges de uppgifter i fråga om fordon som ska registreras, såsom t.ex. identitetsuppgifter om fordonsägare och folkbokföringsadress, registreringsnummer och fordonsår. Vid registreringen sker det dock inte någon kontroll av vem som egentligen äger fordonet. Registreringen har därför inte någon civilrättslig verkan.

Med ett fordon avses såväl motordrivna fordon som släpfordon. (1 kap. 3 § andra stycket förordningen med hänvisning till 2 § lagen om vägtrafikdefinitioner). En släpvagn är enligt samma bestämmelser ett släpfordon på hjul som är inrättat för att dras av ett motorfordon, en traktor eller ett motorredskap. Husvagnar registreras i trafikregistret under fordonsslaget släpvnagnar.

Förordningen innehåller även bestämmelser som innebär att en annan person än den som civilrättsligt sett är ägare under vissa förhållanden kan registreras i trafikregistret som ägare till ett visst fordon. Enligt 1 kap. 4 § i förordningen ska bestämmelserna om ägaren av ett fordon tillämpas på *innehavaren*, när det är fråga om fordon som innehas

(1) på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, eller
(2) med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år. Bestämmelsen innebär att bl.a. leasetagare normalt ska antecknas som ägare till det leasade fordonet i vägtrafikregistret (se Svedberg, kommentaren till 1 kap. 4 § vägtrafikdataförordningen, Karnov).

Om den som äger ett motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret eller den som innehar det under sådana omständigheter som sägs i 1 kap. 4 § inte har fyllt 18 år och en förmyndare för honom eller henne har registrerats i vägtrafikregistret, tillämpas bestämmelserna om ägaren i förordningen på förmyndaren. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att föräldrar på ett illojalt sätt skuldsätter sina barn (se Svedberg, kommentaren till 1 kap. 5 § vägtrafikdatalagen, Karnov).

Uppgifter som behövs, hur de ska samlas in och hur de ska lagras

Enligt utredningens mening är syftet med att samla in uppgifter om fordon att ge en tillräckligt omfattande bild av enskilda fysiska personers, och därigenom hushållens, tillgångar och skulder. Det förhållandet att den registrerade ägaren av ett fordon i vissa fall inte motsvarar den verkliga ägaren bör inte hindra att uppgifterna ändå används för det nu aktuella statistiska ändamålet. Eftersom det endast kan förekomma en enda nuvarande registrerad ägare, kommer statistiken inte att bli fullständig såtillvida att det inte kommer att framgå på individuell nivå att t.ex. två makar samäger ett visst fordon. Inom äktenskap och samboförhållanden är det troligtvis vanligt att fordon ägs gemensamt, antingen uttryckligen eller genom s.k. dold samäganderätt (angående det senare uttrycket, se bl.a. rättsfallet NJA 2013 s. 632). Samägande kommer dock som huvudregel att återspeglas på hushållsnivå i statistiken.

Enligt utredningens mening bör uppgifter om avställda fordon hämtas in, eftersom också sådana fordon kan ha ett ekonomiskt värde. Några uppgifter om fordon som innehas av leasingtagare eller annan nyttjanderättshavare enligt 1 kap. 4 § 2 vägtrafikdataförordningen ska dock inte samlas in till statistiken. Detta eftersom nyttjanderättshavaren inte äger fordonet. Vid kreditköp med förbehåll om återtaganderätt enligt 1 kap. 4 § 1 samma förordning rör det sig däremot om ett ägande, vilket medför att uppgifter om det aktuella fordonet ska samlas in.

De viktigaste uppgifterna som den statistikansvariga myndigheten behöver är identiteten på den registrerade ägaren (personnummer) och fordonet (registreringsnummer). Vidare behövs uppgift om fabrikat och modell på fordonet för att en uppskattning av marknadsvärdet ska kunna göras (detta anges i vägtrafikregistret som ”fabrikat/typ”). För värderingen krävs även en uppgift om fordonsår och i förekommande fall vägmätarställning. Med fordonsår avses i vägtrafikregistret i första hand fordonets årsmodell, i andra hand fordonets tillverkningsår och i tredje hand det år då fordonet ställdes på första gången. Det ska här noteras att uppgift om mätarställning saknas för t.ex. fordon som ännu inte har kontrollbesiktigats till följd av att de är relativt nya och för släpvagnar.

Den statistikansvariga myndigheten behöver komplettera ovanstående uppgifter från vägtrafikregistret med uppgifter från kom-

mersiella aktörer i fråga om listpris, eller nybilspris, och begagnatpriser för jämförbara fordon. Med ledning av dessa uppgifter bör den statistikansvariga myndigheten enligt utredningens uppfattning kunna ta fram ett uppskattat marknadsvärde på de flesta registrerade personbilar som ägs av fysiska personer. Eftersom det i dagsläget inte finns någon kommersiell aktör som tillhandahåller uppgifter om listpris eller nypris för andra motordrivna fordon än personbilar och släpvagnar är det än så länge inte möjligt att göra en tillförlitlig marknadsvärdering av dessa. Trots det bör det enligt utredningen finnas en möjlighet för den statistikansvariga myndigheten att inkludera andra fordon i statistiken om förutsättningarna skulle förändras.

Om uppgift om mätarställning för motordrivna fordon saknas, får värdeminskningen sedan det att fordonet först togs i bruk beaktas genom en schabloniserad beräkning baserad på fordonsåret. Detta och avsaknaden av hänsyn till utrustningsval m.m. avseende det aktuella fordonet kan medföra att statistiken inte blir helt korrekt. Enligt utredningens mening bör dock statistiken hålla en tillräckligt hög kvalitet för att kunna fylla avsedd funktion, även om det redovisade värdet på vissa fordon i viss mån kan avvika från det reella marknadsvärdet.

I den mån den statistikansvariga myndigheten inte har tillgång till uppgifter från vägtrafikregistret ska den begära ut dem från Transportstyrelsen med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen. De ovan nämnda variablerna och ett uppskattat marknadsvärde för respektive fordon per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå. På så sätt kan uppgifterna analyseras tillsammans med uppgifterna om bl.a. konsumtionslån som ska samlas in med samma frekvens (se vidare avsnitt 8.4).

7 Uppgifter om finansiella tillgångar

7.1 Inledning

Finansiella tillgångar utgör omkring hälften av hushållens totala tillgångar på aggregerad nivå. Det är därför viktigt att samla in uppgifter om enskilda personers finansiella tillgångar för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. De finansiella tillgångarna består till stor del av pension och försäkringar följt av aktieinnehav och fondandelar.

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag vad gäller uppgifter som ska samlas in om enskilda fysiska personers finansiella tillgångar. Utredningen tar dessutom ställning till vilka kategorier av finansiella tillgångar som ska omfattas av uppgiftsskyldighet. De kategorier av tillgångar för vilka det enligt utredningen bör samlas in uppgifter om är: medel på inlåningskonto (avsnitt 7.2), noterade finansiella instrument (avsnitt 7.3), onoterade fondandelar (avsnitt 7.4), övriga onoterade finansiella instrument (avsnitt 7.5), samt pension och försäkring (avsnitt 7.6). I respektive avsnitt berör utredningen till vilket värde den aktuella tillgången ska tas upp och vem som ska vara uppgiftsskyldig. Slutligen behandlas i avsnitt 7.7 respektive 7.8 i vilken utsträckning det är möjligt att hämta in uppgifter om kryptotillgångar och finansiella tillgångar i utlandet.

Som berörs i avsnitten 5.9 och 6.1 ansvarar den statistikansvariga myndigheten för att bl.a. ta ställning till ändamålsenliga sätt att sammanfatta de variabler som berörs nedan, t.ex. vad gäller summa tillgångar och nettoförmögenhet (se även avsnitt 5.1).

7.2 Medel på inlåningskonto

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers medel på inlåningskonton som inte är ett individuellt pensionssparande (IPS) enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är:

1. kontonummer och samtliga kontohavares personnummer,
2. tillgodohavande och upplupen ränta,
3. valuta,
4. i förekommande fall: bindningstid,
5. inlåningsränta i procent, och
6. det kontohållande institutets organisationsnummer,

Uppgifterna ska samlas in genom att följande slags företag åläggs en uppgiftsskyldighet

- svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse,
- utländska kreditinstitut enligt samma lag som driver verksamhet i Sverige genom filial, och
- värdepappersbolag med sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 lagen om värdepappersmarknaden.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra tillgodohavandet och den upplupna räntan i kontots valuta, samt övriga variabler enligt ovan, per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om kontotillgodohavanden

År 2021 utgjorde hushållens kontotillgodohavanden omkring åtta procent av värdet på hushållens totala tillgångar på aggregerad nivå (se figur 6.1 i avsnitt 6.1). Inlåningen i banker uppgick vid utgången av det andra kvartalet 2022 till cirka 2 535 miljarder kronor.¹ Den utgör en mycket stor del av hushållens likvida finansiella tillgångar.² Uppgifter om enskilda personers kontotillgodohavanden utgör således en betydelsefull del av hushållens totala tillgångar och behöver därför samlas in för att ge en rättvisande statistik över hushållens tillgångar och skulder. Uppgifter om tillgångar med så hög likviditet som kontotillgodohavanden är dessutom av särskilt intresse när det gäller att bedöma vilken eventuell buffert som enskilda hushåll har i förhållande till exempelvis räntehöjningar, arbetslöshet eller andra försämringar av den privatekonomiska situationen, liksom i vilken utsträckning hushållen har utnyttjat denna buffert sedan förevärande kvartal för att t.ex. utjämna sin konsumtion.

Tillgodohavanden på pensionssparkonton (IPS-konton) enligt lagen om individuellt pensionssparande har inte samma likviditet som andra inlåningskonton. IPS-konton behandlas därför särskilt i avsnitt 7.6.4.

Kretsen av berörda uppgiftslämnare

De företag som i statistiska sammanhang kallas monetära finansinstitut tar emot i stort sett all inlåning från hushållen (kontotillgodohavanden). Dessa institut utgörs främst av svenska banker enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse och utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial. I den första kategorin finns såväl bankaktiebolag av olika storlek som mindre lokala eller regionala sparbanker. I den senare kategorin finns bl.a. de filialer som Danske Bank A/S, DNB ASA och Nordea Bank Abp har i Sverige.

Att ta emot insättningar, dvs. återbetalningspliktiga medel, är en grundläggande del av att bedriva bankrörelse. Att tillhandahålla denna tjänst ingår därför i definitionen av bankrörelse i lagen om

¹ SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2.

² För en beräkning av likvida finansiella tillgångar, se Andersson, M.K., och Vestman, R., Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28, Finansinspektionen.

bank- och finansieringsrörelse (1 kap. 3 § första stycket 2). Det ingår också i definitionen av finansieringsrörelse, dvs. den verksamhet som kreditmarknadsföretag bedriver. Banker och kreditmarknadsföretag benämns tillsammans kreditinstitut.

Utöver kreditinstitut får värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersmarknaden ta emot kunders medel under vissa förutsättningar. Det krävs i ett sådant fall att värdepappersbolaget har ett sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 lagen om värdepappersmarknaden. I augusti 2022 hade fyra värdepappersbolag ett sådant sidotillstånd.³ Visserligen är den totala volymen insättningar som dessa bolag tar emot relativt liten, men i fråga om vissa personer kan insättningarna uppgå till betydande belopp. Utredningen anser därför att värdepappersbolag som har sidotillstånd av nu aktuellt slag ska vara uppgiftsskyldiga.

Tidigare har även andra aktörer erbjudit inlåning i konkurrens med bankerna. Det gäller exempelvis s.k. inlåningsföretag.⁴ Den lagstiftning som tidigare gav utrymme för inlåningsföretag att ta emot inlåning utan tillstånd enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse har emellertid upphävts fr.o.m. början av 2021 i syfte att stärka konsumentskyddet (se vidare prop. 2019/20:195). Till följd av vissa övergångsbestämmelser till lagändringen får dock vissa kooperativa organisationer som före ikraftträdandet var registrerade hos Finansinspektionen fortsätta att driva sin inlåningsverksamhet eller icke tillståndspliktiga finansieringsrörelse. Utredningen bedömer dock att den inlåning som dessa kooperativa organisationer mottar saknar betydelse för statistiken över hushållens tillgångar i stort.⁵ Mot den bakgrunden är det tillräckligt att svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial och värdepappersbolag med sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 lagen om värdepappersmarknaden åläggs en uppgiftsskyldighet.

Den förslagna uppgiftsskyldigheten innebär att de finansiella instituten är skyldiga att lämna uppgifter om enskilda kunder till den

³ Se Finansinspektionens företagsregister per den 31 augusti 2022. Jfr Riksbankens förteckning över svenska monetära finansinstitut per den 8 juni 2021.

⁴ Inlåningsföretagen har tidigare konkurrerat med bankerna genom att i vissa fall erbjuda högre ränta, dock utan att insättningarna omfattas av insättningsgarantin.

⁵ Av prop. 2019/20:195 s. 36–41 framgår att undantaget berör ett fåtal organisationer och dessa i genomsnitt har tagit emot ungefär 1 miljard kronor i inlåning vardera. Med tanke på antalet medlemmar i respektive organisation kan det antas att det genomsnittliga sparkapitalet för varje medlem är relativt lågt.

statistikansvariga myndigheten. Ett sådant utlämnande är inte att betrakta som obehörigt. Det kan därför ske utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt som annars gäller för kreditinstitut enligt 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse (s.k. banksekretess) och för personer som är knutna till ett värdepappersbolag enligt i 1 kap. 11 § lagen om värdepappersmarknaden (se prop. 2002/03:139 s. 477–479).

Tillgodohavanden hos statliga myndigheter

De belopp som hushållen har på skattekonton och Riksgäldssparkonton är enligt utredningens mening av underordnad betydelse för utredningens uppdrag och behöver inte redovisas för att en fullgod bild av hushållens balansräkningar ska kunna ges. Riksgäldsspar har per december 2020 upphört som sparform hos Riksgäldskontoret. Det finns dock marginella belopp kvar i de fall där utbetalningar inte har kunnat genomföras, t.ex. till vissa dödsbon.⁶

Riksbanken har inte någon uttrycklig rätt att ta emot inlåning från allmänheten enligt den nu gällande riksbankslagen. Detsamma gäller enligt förslaget till ny riksbankslag, i vart fall såvida inte riksdagen har lämnat sitt medgivande till att digitala betalningsmedel ges ut (prop. 2021/22:41 s. 225). Riksbanken har dock utrett förutsättningarna för ett nytt elektroniskt betalningsmedel, den s.k. e-kronan. Inom ramen för det projektet har frågan om en s.k. kontobaserad e-krona övervägts. En kontobaserad e-krona skulle innebära att Riksbanken tar emot inlåning från allmänheten. Riksbanken avser dock för närvarande att inrikta sitt fortsatta arbete med e-kronan på en värdebaserad lösning, dvs. en lösning som inte innebär inlåning på konto.⁷ Riksbanken har dock inte uteslutit att en lösning som innebär inlåning på konto kan komma att bli aktuell i framtiden.

För utredningens del framstår det som oklart om en e-krona kommer att införas eller inte. Mot den bakgrunden bedömer utred-

⁶ Enligt SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2, hade hushållen cirka 10 miljarder kronor på skattekonton och Riksgäldssparkonton vid utgången av det andra kvartalet 2022. Detta kan jämföras med inlåningen i banker, som vid samma tidpunkt uppgick till 2 535 miljarder kronor. Vidare har tillgodohavanden (överskott) på skattekonton i regel en begränsad varaktighet såtillvida att de betalas ut vid den slutliga skatteavstämningen och därefter antingen konsumeras eller t.ex. bokförs på ett bankkonto. Om en sådan utbetalning bokförs på ett bankkonto kommer den att redovisas som en tillgång i den nya statistiken.

⁷ Se Riksbankens rapport E-kronapiloten etapp 1, april 2021. I Riksbankens rapport E-kronapiloten etapp 2, april 2022, anges att det huvudsakligen är intermediärer som ska ansluta slutanvändare, distribuera e-kronor till slutanvändare samt möjliggöra transaktioner mellan slutanvändare.

ningen att e-krona-projektet för närvarande inte har någon omedelbar betydelse för utredningens arbete.

Uppgifter för beräkning av marknadsvärde

I fråga om medel på inlåningskonto uppkommer inga svårigheter att beräkna marknadsvärdet, bortsett från vad som gäller konton i utländsk valuta som behöver räknas om till svenska kronor. Det är således tillräckligt att tillgodohavandet, den upplupna räntan per den aktuella tidpunkten och aktuell valuta anges.

Övriga uppgifter som behövs

De uppgifter i övrigt som behövs är främst uppgifter som möjliggör att ett visst inlåningskonto kan knytas till en eller flera kontohavare men även inlåningsränta i procent. Om det rör sig om fler än en kontohavare, får tillgodohavandet fördelas på dessa. Genom uppgiften om kontonummer kan även longitudinella studier och analyser genomföras med avseende på hushållens sparandevillkor och förändringar i sparandet. En uppgift om eventuell bindningstid behövs för att klargöra om medlen är tillgängliga omedelbart eller inte. För att inlåningskonton ska kunna knytas till kontohållande institut behövs även uppgifter om dess organisationsnummer.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

Medel på inlåningskonto får enligt utredningens mening antas ha en stor betydelse för hushållens samlade buffertar samt deras möjlighet och benägenhet att möta förändrade ekonomiska och sociala förhållanden. Det är därför motiverat att samla in uppgifter om medel på inlåningskonto en gång per kvartal (se vidare avsnitt 5.8). Uppgifterna ska avse värden per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra kontots tillgodohavande och upplupen ränta på individnivå. En sådan bearbetning av de insamlade uppgifterna om kontot möjliggörs av att uppgifter om samtliga kontohavare ska samlas in. Uppgifter om tillgodohavande

och upplupen ränta ska således, som berörs ovan, fördelas lika på antalet kontohavare.

Ett bankkonto kan innehas för annans räkning såsom t.ex. av en förmyndare för ett barn eller av endera av makar eller sambor där en är fullmaktshavare. Det är enligt utredningens mening inte möjligt och inte heller nödvändigt att identifiera dessa förhållanden för de statistiska ändamål som nu är aktuella. Det är således godtagbart att medel som innehas för annans räkning i statiken över hushållens tillgångar och skulder redovisas som en tillgång för innehavaren.

7.3 Noterade finansiella instrument

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers innehav av noterade finansiella instrument som inte ingår i ett individuellt pensionssparande enligt lagen om individuellt pensionssparande ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. ägarens personnummer,
2. instrumenttyp och instrumentets namn i klartext,
3. antal instrument och kurs eller i förekommande fall nominellt belopp, samt marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp,
4. i förekommande fall, ISIN-nummer (International Securities Identification Number), CUSIP-nummer (Committee on Uniform Security Identification Procedures), SEDOL-nummer (Stock Exchange Daily Official List) eller motsvarande beteckning,
5. emittentens organisationsnummer och LEI-kod (Legal Entity Identifier) eller, om detta saknas, emittentens namn och hemland, och
6. i förekommande fall, det förvaltande institutets organisationsnummer.

Uppgifterna ska samlas in genom att värdepapperscentraler enligt lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument åläggs en uppgiftsskyldighet avseende icke-förvaltarregistrerade finansiella instrument, och förvaltare som har antagits av en sådan värdepapperscentral åläggs en uppgiftsskyldighet avseende förvaltarregistrerade finansiella instrument.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra innehav av varje noterat finansiellt instrument och dess marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp, samt övriga variabler enligt ovan, per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om noterade finansiella instrument

Finansiella instrument är överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, andelar i företag för kollektiva investeringar, finansiella derivatinstrument och utsläppsrätter (1 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden). Med andelar i företag för kollektiva investeringar avses andelar i värdepappersfonder och fondföretag m.fl. Dessa är i allmänhet inte noterade och behandlas därför i avsnitt 7.4. En mindre andel fonder är dock noterade, s.k. börs-handlade fonder eller ETF (eng. exchange traded fund) och definieras därmed som noterade finansiella instrument.

År 2021 utgjorde hushållens innehav av noterade finansiella instrument omkring 12 procent av värdet på hushållens totala tillgångar på aggregerad nivå (se figur 6.1 i avsnitt 6.1). Svenska börsnoterade aktier uppgick vid utgången av det andra kvartalet 2022 till cirka 1 064 miljarder kronor, utländska aktier till 160 miljarder kronor och s.k. strukturerade produkter till cirka 19 miljarder kronor.⁸

En stor del av de noterade finansiella instrument som enskilda fysiska personer äger är andelar i publika aktiebolag som är upptagna till handel på en reglerad marknad som drivs av en börs eller på en handelsplats enligt lagen om värdepappersmarknaden, dvs. noterade finansiella instrument.

Enligt uppgifter från värdepapperscentralen Euroclear ökade antalet fysiska personer i Sverige som är aktieägare med drygt 187 000 personer under år 2020, vilket är en markant ökning. Totalt

⁸ SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2.

ägde 20 procent av befolkningen aktier 2020, jämfört med 18 procent de fem föregående åren.⁹ Under året kom också marknadsvärdet på fysiska personers aktieinnehav att för första gången överstiga 1 000 miljarder kronor. Av det sagda följer att uppgifter om enskilda fysiska personers innehav av noterade finansiella instrument utgör en betydelsefull del av hushållens totala tillgångar och att de behöver samlas in för att ge en fullgod statistik över hushållens tillgångar och skulder.

I detta avsnitt berörs sådana noterade finansiella instrument som den aktuella fysiska personen äger själv, i motsats till sparande i försäkringslösningar beträffande vilka den enskilde i allmänhet inte själv äger de aktuella instrumenten (jfr avsnitt 7.6). Noterade finansiella instrument som är placerade på IPS-konto enligt lagen om individuellt pensionssparande har inte samma likviditet som motsvarande instrument som är placerade i t.ex. en depå. IPS-konton behandlas därför särskilt i avsnitt 7.6.4.

Kontoföring av noterade finansiella instrument

För de flesta noterade finansiella instrument framgår dispositionsrätten och andra rättigheter som är knutna till det individuella innehavet genom kontoföring. Det gäller när aktiebrev, skuldebrev eller annan motsvarande handling inte har utfärdats (dematerialiserade instrument), eller där det genom förvaring eller på annat likvärdigt sätt har säkerställts att en sådan handling inte kommer i omlopp (immobiliserade instrument).

Bestämmelser om kontoföring finns i lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen). Lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012 (även kallad CSDR efter den engelska benämningen Central Securities Depositories Regulation).

I Sverige har endast Euroclear tillstånd som värdepapperscentral. Hos Euroclear förs avstämningsregister som består av avstämningskonton. Avstämningsregister förs med hjälp av automatiserad

⁹ Se Euroclear, Aktieägandet i Sverige 2020.

behandling, dvs. elektroniskt (4 kap. 1 § första stycket kontoföringslagen). Varje innehavare av finansiella instrument som registreras i enlighet med kontoföringslagen ska ha ett eller flera sådana avstämningskonton, såvida inte instrumenten är förvaltarregistrerade (se vidare nedan). Av det följer att avstämningsregister bildar en sammanställning av ägare till ett avstämningsbolag. Med avstämningsbolag menas ett aktiebolag vars bolagsordning innehåller förbehåll om att bolagets aktier ska vara registrerade i ett avstämningsregister enligt kontoföringslagen (se 1 kap. 10 § aktiebolagslagen [2005:551], ABL). Aktiebolag som inte är avstämningsbolag och således inte omfattas av kontoföring kallas kupongbolag. De flesta av kupongbolagen är inte noterade och innehav i sådana bolag behandlas därför i avsnitt 7.5 om övriga onoterade finansiella instrument.

För avstämningsbolag gäller, sedan ett avstämningsregister har upprättats, att värdepapperscentralen, efter avtal med bolaget, ansvarar för att föra och bevara aktieboken, prövar frågor om att föra in aktieägare i den m.m. (5 kap. 12 § ABL). Som huvudregel ska den som har antecknats som aktieägare på ett avstämningskonto enligt kontoföringslagen genast föras in i aktieboken (5 kap. 13 § samma lag). För avstämningsbolag gäller således att innehållet i aktieboken ska spegla innehållet i avstämningsregistret.

Det svenska systemet för kontoföring av finansiella instrument avviker från hur motsvarande system har utformats i många andra jämförbara länder. Det svenska systemet möjliggör registrering av individuella innehav direkt i värdepapperscentralens register. Det innebär att investerare erbjuds möjligheten till individuellt separerade konton på den högsta nivån (avstämningskonton), vilket innebär att en maximalt säker förvaring av värdepapper erbjuds till en låg kostnad. Det innebär å andra sidan att antalet konton hos värdepapperscentralen blir mycket stort. I juni 2021 uppgick antalet konton till 695 000, varav majoriteten innehades av fysiska personer.¹⁰ Motsvarande siffra var väsentligt högre för några år sedan (se prop. 2015/16:10 s. 127).

Ett särskilt slag av avstämningskonton är de som kallas *förvaltarkonton*, vilket innebär att ett företag förvaltar finansiella instrument för en kunds räkning i stället för att kundens identitet registreras på ägarkonto. Värdepappersinstitut och vissa andra juridiska personer får medges rätt att registreras som förvaltare av finansiella

¹⁰ Utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-21.

instrument (3 kap. 7 § kontoföringslagen). Enligt uppgift från Euroclear fanns det 24 registrerade förvaltare i juni 2021, se *bilaga 6*.¹¹ Vid förvaltarregistrering enligt kontoföringslagen framgår det alltså inte av avstämningsregistret för vems räkning som det finansiella instrumentet förvaltas, dvs. vem som är den egentlige ägaren. I stället anges på kontot att det finansiella instrumentet i fråga förvaltas för annans räkning (3 kap. 9 § 2 samma lag). Den för vars räkning de finansiella instrumenten förvaltas har i sin tur ett konto eller en depå hos förvaltaren. Det kan exempelvis röra sig om att en privatperson som äger några aktier har en depå, ett investeringssparkonto (ISK) eller ett annat slags värdepapperskonto hos en bank.

Om en aktieägare har lämnat sina aktier till någon annan för förvaring, dvs. om aktierna är förvaltarregistrerade enligt ovan, kan förvaltaren på aktieägarens uppdrag föras in i aktieboken i stället för aktieägaren under vissa förutsättningar (5 kap. 14 § ABL).

En förvaltare är skyldig att på begäran av värdepapperscentralen lämna uppgifter om de aktieägare vars aktier den förvaltar (3 kap. 12 § kontoföringslagen). De uppgifter som ska lämnas är samma uppgifter som ska framgå av aktieboken om ägare, dvs. namn, personnummer eller annat identifikationsnummer, postadress samt det antal aktier av olika slag som ägaren innehar.

Hos värdepapperscentralen ska det för varje avstämningsbolag finnas en sammanställning över aktieägare med mer än 500 förvaltarregistrerade aktier i bolaget (3 kap. 13 § samma lag). Denna aktieägarsammanställning ska finnas tillgänglig hos bolaget och hos värdepapperscentralen och får inte vara äldre än tre månader.

Uppgifter om identitet m.m.

För statistiken över noterade finansiella instrument behöver ett antal olika uppgifter samlas in. För det första behövs uppgifter som gör att en fysisk person kan knytas till ett visst innehav. För detta krävs uppgifter om ägaren genom angivande av personnummer och i förekommande fall uppgift om antalet instrument. På ett motsvarande sätt som för medel på inlåningskonto (se avsnitt 7.2 ovan) gäller att finansiella instrument som finns i en depå eller liknande

¹¹ Utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-20.

konto som innehas av fler än en person får fördelas lika på dessa (se vidare nedan).

Härutöver behöver uppgifter om särskilda kategorier av finansiella instrument samlas in genom angivande av instrumenttyp, exempelvis aktier, börshandlade fonder, certifikat och warranter. Det stora flertalet svenska värdepapper kan identifieras genom att ISIN-nummer samlas in. ISIN-nummer är en unik identifikationskod för värdepapper och gäller för bl.a. aktier, obligationer, fonder och företagscertifikat och består av en 12-siffrig alfanumerisk kod. Koden bygger på en global standard för identifiering av värdepapper som tagits fram av Association of National Numbering Agencies (ANNA).¹² Euroclear är den enda auktoriserade tilldelaren av ISIN-nummer för svenska värdepapper.¹³ Genom att samla in ISIN-numret får den statistikansvariga myndigheten tillgång till en mängd olika uppgifter om det finansiella instrumentet. För att så många utländska finansiella instrument som möjligt ska kunna identifieras bör även beteckningar som CUSIP avseende amerikanska och kanadensiska värdepapper och SEDOL avseende värdepapper i Storbritannien och på Irland samlas in. På så sätt blir det möjligt att inkludera utländska värdepapper i statistiken. För att underlätta identifiering ska även instrumentets namn i klartext samt emittentens organisationsnummer och LEI-kod samlas in. Om de senare uppgifterna saknas ska i stället emittentens namn och hemland samlas in. I förekommande fall ska också det förvaltande institutets organisationsnummer samlas in.

Beräkning av marknadsvärde

Det finansiella instrumentet behöver också värderas. Genom insamling av ovanstående beteckningar är det möjligt att med hjälp av kursdata från kommersiella aktörer ta fram uppgifter om aktuellt marknadsvärde vid en viss tidpunkt. Kostnaderna för att ta fram kursdata som omfattar samtliga instrument i statistiken kan dock riskera att bli betydande. Enligt utredningen bör därför uppgifter om kurs eller nominellt belopp samt beräknat marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp samlas in. En sådan insamling

¹² Se följande webbplats: www.anna-webb.org

¹³ Se vidare Euroclears webbplats: www.euroclear.com/sweden/sv/euroclear-sweden-ISIN.html

innebär att även instrument som det saknas kursuppgifter om eller för vilka det används en annan beteckning hos de kommersiella aktörerna kan ingå i statistiken. Det ska dock nämnas att instituten använder sig av olika källor för sina kursuppgifter. Detta kan leda till en viss diskrepans av det beräknade marknadsvärdet av ett visst finansiellt instrument beroende på vilket institut som rapporterar innehavet. Detta är enligt utredningen godtagbart för de statistiska ändamål som uppgifterna ska användas till. Utredningens förslag på insamling av uppgifter hindrar inte att den statistikansvariga myndigheten kompletterar statistiken med inköpta prisuppgifter från kommersiella aktörer när det bedöms lämpligt.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

För att innehav av finansiella instrument som kontoförs genom ägarkonton ska kunna samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder bör värdepapperscentralen åläggas en skyldighet att lämna de aktuella uppgifterna till den statistikansvariga myndigheten. Det rör sig såvitt utredningen kan bedöma om konton som innehas av drygt 500 000 fysiska personer.

Härutöver behöver uppgifter om innehav som registreras på förvaltarkonton samlas in till statistiken. Uppgift om den egentlige ägaren framgår i dessa fall av ett konto eller en depå hos förvaltaren (en bank eller ett annat värdepappersinstitut). Enligt utredningens uppfattning bör därför förvaltare av finansiella instrument enligt 3 kap. 7 § första stycket kontoföringslagen åläggas en skyldighet att lämna uppgifter om de värdepapper som förvaras för kunds räkning. Av *bilaga 6* framgår vilka institut som hade registrerats som förvaltare av Euroclear i juni 2021. Förvaltare har uppgifter om såväl svenska som utländska värdepapper som ägs av enskilda fysiska personer och som ingår i kundens depå eller motsvarande konto hos förvaltaren.

Sammantaget föreslås således att uppgiftsskyldighet avseende noterade finansiella instrument ska åvila värdepapperscentralen respektive förvaltare av finansiella instrument. I de fall uppgifterna avser samägda depåer ska uppgifterna om varje instrumenttyp bearbetas och lagras på individnivå av den statistikansvariga myndigheten.

Noterade finansiella instrument får enligt utredningens mening antas ha en stor betydelse för hushållens samlade buffertar och deras möjlighet och benägenhet att möta förändrade ekonomiska och sociala förhållanden. Det är därför motiverat att samla in uppgifter om noterade finansiella instrument en gång per kvartal (se vidare avsnitt 5.8). Uppgifterna ska avse värden per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år.

På samma sätt som för medel på inlåningskonto (se avsnitt 7.2 ovan) gäller att den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten bryter den tystnadsplikt som annars gäller, för personal vid värdepapperscentraler enligt 8 kap. 2 § kontoföringslagen, för personer som är knutna till ett värdepappersbolag enligt 1 kap. 11 § lagen om värdepappersmarknaden och för kreditinstitut enligt 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

7.4 Onoterade fondandelar

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers innehav av andelar i värdepappersfonder, utländska fondföretag samt specialfonder och andra alternativa investeringsfonder som inte är upptagna till handel på en reglerad marknad och som inte ingår i ett IPS enligt lagen om individuellt pensionssparande ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. ägarens personnummer,
2. antalet fondandelar och NAV-kurs (nettoandelsvärde),
3. ISIN-nummer (International Securities Identification Number) och fondens namn i klartext, och
4. emittentens LEI-kod (Legal Entity Identifier).

Det företag som är skyldigt att lämna kontrolluppgift om schablonintäkt ISK enligt 22 kap. 16 § skatteförfarandelagen (2011:1244) eller om schablonintäkt vid innehav av andelar i vissa fonder och fondföretag enligt 22 kap. 17 och 19 §§ skatteför-

farandelagen för det aktuella innehavet ska också vara skyldigt att lämna ovanstående uppgifter till den statistikansvariga myndigheten. Detta ska dock inte gälla för utländska förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) och utländska värdepappersföretag. Detta innebär att uppgiftsskyldighet i fråga om andelar som ingår i ett ISK ska åligga

1. svenska värdepappersbolag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 lagen om värdepappersmarknaden,
2. svenska kreditinstitut som har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse,
3. fondbolag som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 eller 7 kap. 1 § första stycket 2 lagen om värdepappersfonder,
4. AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond och som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet enligt 3 kap. 2 § andra stycket 2 eller 2 a § första stycket lagen om alternativa investeringsfonder,
5. utländska kreditinstitut som hör hemma i en stat inom EES och som där har fått auktorisation att starta och driva verksamhet i kreditinstitut som avses i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, i den ursprungliga lydelsen, och
6. förvaltningsbolag som hör hemma i en stat inom EES och som där har tillstånd att driva sådan verksamhet som avses i artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondbolag), i den ursprungliga lydelsen, om förvaltningsbolaget får ta emot medel med redovisningsskyldighet.

I fråga om andelar som inte ingår i ett ISK ska uppgiftsskyldighet åligga

1. sådana fondbolag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 8 lagen om värdepappersfonder eller av ett förvaringsinstitut, om förvaltningen av värdepappersfonden eller fondföretaget har övergått till institutet,
2. svenska AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond eller en utländsk specialfond som marknadsförs i Sverige, eller av ett förvaringsinstitut om förvaltningen av fonden har övergått till institutet,
3. förvaltningsbolag som driver verksamhet i Sverige enligt 1 kap. 6 § lagen om värdepappersfonder, och
4. fondföretag som driver verksamhet i Sverige enligt 1 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder.

Om ett förvaltningsbolag eller ett fondföretag har slutit avtal med ett värdepappersinstitut om att ombesörja försäljning och inlösen av andelar, ska uppgifterna i stället lämnas av värdepappersinstitutet.

Om en andel är förvaltarregistrerad ska i stället förvaltaren lämna uppgifterna.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra innehav av varje fondandel och dess marknadsvärde i kronor, samt övriga variabler enligt ovan, per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om fondandelar

Omfattningen av sparandet i fonder i Sverige är betydande. Under 2021 gjordes insättningar i värdepappersfonder, huvudsakligen i aktiefonder, i sådan utsträckning att det totala nysparandet under året uppgick till över 122 miljarder kronor netto.¹⁴ Vid utgången av det andra kvartalet 2022 fanns det ett ackumulerat sparande om totalt cirka 1 500 miljarder kronor i fondandelar.¹⁵ Detta motsvarade

¹⁴ Fondbolagens förening, Nysparande och fondförmögenhet 2021.

¹⁵ SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2.

drygt 8 procent av hushållens totala finansiella tillgångar på aggregerad nivå vid den tidpunkten. Som andel av hushållens likvida tillgångar utgjorde de cirka 30 procent 2021.¹⁶ Det finns således ett stort behov av att samla in uppgifter om sparande i fondandelar för att få en fullgod statistik över hushållens tillgångar.

I detta avsnitt berörs sådana fondandelar som den aktuella fysiska personen äger själv, i motsats till sparande i pensions- eller försäkringslösningar beträffande vilka den enskilde i allmänhet inte själv äger de aktuella fondandelarna (jfr avsnitt 7.6). Ett sådant direkt ägande kan ske genom ägande på ett ISK eller en annan form av depå eller konto hos t.ex. en bank, ett värdepappersbolag eller ett annat slags värdepappersinstitut. Även om det är en fysisk person som är den egentliga ägaren av fondandelarna, är det vanligt förekommande att det är t.ex. en bank som anges som ägare i det ägarregister som förs av det aktuella fondbolaget (jfr vad som anförs om förvaltarregistrering i avsnitt 7.3).

Onoterade fondandelar som är placerade på IPS-konton har inte samma likviditet som motsvarande andelar som är placerade i t.ex. en depå. Innehav på pensionssparkonton behandlas därför särskilt i avsnitt 7.6.4.

Värdepappersfonder och andra s.k. UCITS-fonder

Med en värdepappersfond avses en fond vars andelar kan lösas in på begäran av andelsägare och som består av finansiella tillgångar, om den bildats genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som skjutit till kapital samt förvaltas enligt vissa särskilda bestämmelser i lagen om värdepappersfonder (se 1 kap. 1 § första stycket 25). Medel i en värdepappersfond får som huvudregel placeras i likvida finansiella tillgångar som utgörs av s.k. överlåtbara värdepapper (t.ex. aktier), penningmarknadsinstrument (t.ex. obligationer), derivatinstrument och fondandelar samt på konto i kreditinstitut.

En värdepappersfond enligt svensk rätt är en viss förmögenhetsmassa och inte någon juridisk person. Den har således bildats på kontraktsrättslig snarare än på associationsrättslig grund. En värde-

¹⁶ Andersson, M.K., och Vestman, R., Svenska hushålls likvida tillgångar, 2021, FI-analys 28, Finansinspektionen.

pappersfond förvaltas vanligtvis av ett fondbolag, dvs. ett svenskt bolag som av Finansinspektionen har beviljats ett särskilt tillstånd. För varje värdepappersfond ska det också finnas ett s.k. förvaringsinstitut, som bl.a. på visst sätt ska förvara de finansiella instrument som fonden består av (3 kap. lagen om värdepappersfonder). I vissa fall kan förvaltningen av fonden övergå till förvaringsinstitutet.

Därutöver finns det motsvarande fonder bl.a. i andra medlemsstater inom EU än Sverige. Dessa benämns inom unionsrätten företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper eller UCITS-fonder, efter det s.k. UCITS-direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper [fondföretag]) som de omfattas av, förutsatt att de hör hemma inom EES.

Tidigare har det förekommit i stor utsträckning att svenska hushåll sparar i utländska fondföretag (UCITS-fonder) som hör hemma i Luxemburg men som har starka kopplingar till svenska banker. De senaste åren har dock sparandet i utländska UCITS-fonder med sådana kopplingar till svenska banker minskat betydligt.

Av fondsparandet var cirka 1 353 miljarder kronor placerat i andelar i svensktregistrerade fonder och cirka 319 miljarder kronor i andelar i utlandsregistrerade fonder vid utgången av det andra kvartalet 2022.¹⁷

Utländska fonder kan i vissa rättsordningar vara juridiska personer. I sådant fall är det fondföretaget själv som bedriver förvaltningen. I andra fall förvaltas fonden av ett utländskt förvaltningsbolag (se 1 kap. 1 § första stycket 13 lagen om värdepappersfonder). Ett utländskt förvaltningsbolag som hör hemma i EES får även under vissa förutsättningar förvalta en svensk värdepappersfond och driva viss annan verksamhet i Sverige (1 kap. 6 § samma lag).

Alternativa investeringsfonder

Från värdepappersfonder och andra UCITS-fonder ska skiljas alternativa investeringsfonder. I svensk rätt regleras förvaltningen av sådana fonder i lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Med en alternativ investeringsfond avses enligt 1 kap. 2 § första

¹⁷ SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2.

stycket samma lag ett företag som har bildats för kollektiva investeringar och som

1. tar emot kapital från ett antal investerare för att investera det i enlighet med en fastställd investeringspolicy till förmån för dessa investerare, och

2. inte kräver auktorisation enligt artikel 5 i det ovan nämnda UCITS-direktivet.

En alternativ investeringsfond kan vara en juridisk person, dvs. bildad på associationsrättslig grund. Det gäller dock inte den underkategori av alternativa investeringsfonder som benämns specialfonder (12 kap. 1 § samma lag). Specialfonderna liknar således värdepappersfonderna i fråga om deras rättsliga ställning och att de är bildade på kontraktsrättslig grund.

Alternativa investeringsfonder omfattas inte av samma placeringsbestämmelser som värdepappersfonder. Det innebär att tillgångarna i en alternativ investeringsfond t.ex. kan investeras direkt i en fastighet eller en annan mindre likvid tillgång i stället för t.ex. i aktier i ett fastighetsbolag. Bland alternativa investeringsfonder finns t.ex. hedgefonder, som kan vara specialfonder, samt venture capital-fonder, andra slags riskkapitalfonder och fastighetsfonder.

Det är i viss utsträckning tillåtet att marknadsföra alternativa investeringsfonder till s.k. icke-professionella investerare, såsom fysiska personer som agerar i egenskap av konsumenter. För detta krävs att det rör sig om en specialfond, en utländsk motsvarighet till en specialfond eller att den aktuella fonden är upptagen till handel på en reglerad marknad. Mot denna bakgrund är vissa alternativa investeringsfonder upptagna till handel på Nasdaq Stockholm, som drivs av Nasdaq Stockholm Aktiebolag. Fondandelar som är upptagna till handel på en reglerad marknad, dvs. börshandlade fonder, behandlas i avsnitt 7.3.

Därutöver får vissa slags alternativa investeringsfonder, nämligen riskkapitalfonder, marknadsföras till en särskild kategori av icke-professionella investerare, som ibland benämns semi-professionella investerare (se vidare 4 kap. 5 § samma lag och prop. 2012/13:155 s. 446).

Inom kategorin alternativa investeringsfonder är det enligt utredningens bedömning sannolikt framför allt specialfonder och utländska motsvarigheter till specialfonder som de svenska hushållen investerar i, vid sidan av ETF-fonder.

Alternativa investeringsfonder förvaltas av AIF-förvaltare. Sådana förvaltare kan vara antingen svenska eller utländska. Bland de utländska AIF-förvaltarna finns dels sådana som hör hemma inom EES, dels AIF-förvaltare från tredjeland. Båda dessa kategorier omfattas av reglerna i ett EU-direktiv, såvitt gäller bl.a. marknadsföring som sker inom EES.¹⁸

Kontrolluppgiftsskyldighet i fråga om fondandelar

I skatterettsligt hänseende gäller i de flesta fall att ett visst företag är skyldigt att lämna kontrolluppgift avseende schablonintäkt vid innehav av andelar i vissa fonder och fondföretag (22 kap. 17 § skatteförfarandelagen) och i fråga om investeringstillgångar som förvaras på ISK (22 kap. 16 § samma lag). Beskattning av schablonintäkt sker oavsett om fondandelarna finns på ett ISK eller inte, låt vara att skattesatserna är olika. Vilken kategori av företag som har skyldighet att lämna kontrolluppgift varierar dock beroende på omständigheterna. Kontrolluppgiftsskyldighet avseende andelar i vissa fonder och fondföretag gäller följande företag (22 kap. 19 § skatteförfarandelagen):

1. Sådana fondbolag som avses i 1 kap. 1 § första stycket 8 lagen om värdepappersfonder eller av ett förvaringsinstitut, om förvaltningen av värdepappersfonden eller fondföretaget har övergått till institutet,
2. AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond, eller en utländsk specialfond som marknadsförs i Sverige enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, eller ett förvaringsinstitut om förvaltningen av fonden har övergått till institutet,
3. förvaltningsbolag som driver verksamhet i Sverige enligt 1 kap. 6 § lagen om värdepappersfonder, och
4. fondföretag som driver verksamhet i Sverige enligt 1 kap. 7 § lagen om värdepappersfonder.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010.

Om ett förvaltningsbolag, ett fondföretag eller en utländsk AIF-förvaltare har slutit avtal med ett värdepappersinstitut om att ombesörja försäljning och inlösen av andelar, ska kontrolluppgiften i stället lämnas av värdepappersinstitutet.

Om en andel är förvaltarregistrerad ska i stället förvaltaren lämna kontrolluppgiften. Detta omfattar även annan slags förvaltarregistrering än sådan som sker enligt kontoföringslagen (se 4 kap. 12 § lagen om värdepappersfonder, jfr det som anförs om förvaltarregistrering enligt kontoföringslagen i avsnitt 7.3). Det är dock vanligt förekommande med sådan förvaltarregistrering som avses i 4 kap. 12 § lagen om värdepappersfonder. I ett sådant fall är det förvaltaren, exempelvis en bank, som anges som ägare i det ägarregister som förs av det aktuella fondbolaget och den egentliga ägarens identitet framgår först av de uppgifter som banken har.

Av 22 kap. 20 § skatteförfarandelagen framgår att den aktuella bestämmelsen i 22 kap. 19 § samma lag inte ska tillämpas i fråga om tillgångar IPS-konton (vilka behandlas i avsnitt 7.6.4) eller ett ISK.

Kontrolluppgiftsskyldighet avseende sådana tillgångar som förvaras på ISK gäller i stället följande företag (22 kap. 16 § andra stycket skatteförfarandelagen och 5 § lagen [2011:1268] om investeringsparkonto):

1. Svenska värdepappersbolag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 lagen om värdepappersmarknaden,
2. svenska kreditinstitut som har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
3. fondbolag som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 eller 7 kap. 1 § första stycket 2 lagen om värdepappersfonder,
4. AIF-förvaltare som förvaltar en specialfond och som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet enligt 3 kap. 2 § andra stycket 2 eller 2 a § första stycket lagen om alternativa investeringsfonder,
5. utländska värdepappersföretag som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som där har tillstånd att tillhandahålla sidotjänster som avses i bilaga I avsnitt B punkt 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv

2014/658EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1034,

6. utländska kreditinstitut som hör hemma i en stat inom EES och som där fått auktorisation att starta och driva verksamhet i kreditinstitut som avses i artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG, i den ursprungliga lydelsen,
7. förvaltningsbolag som hör hemma i en stat inom EES och som där har tillstånd att driva sådan verksamhet som avses i artikel 6.1 i UCITS-direktivet, i den ursprungliga lydelsen, om förvaltningsbolaget får ta emot medel med redovisningsskyldighet, och
8. utländska AIF-förvaltare som hör hemma i en stat inom EES och som förvaltar en specialfond enligt 5 kap. 2 § lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder och får ta emot medel med redovisningsskyldighet.

Uppgifter om identitet m.m.

För statistiken över onoterade fondandelar behöver ett antal olika uppgifter samlas in. För det första behövs uppgifter som gör att en enskild fysisk person kan knytas till ett visst innehav. För detta krävs uppgifter om ägaren genom angivande av personnummer. På ett motsvarande sätt som för medel på inlåningskonto och noterade finansiella instrument (se avsnitten 7.2 och 7.3) gäller att onoterade fondandelar som finns i en depå eller liknande konto som innehas av fler än en person får fördelas lika på dessa (se vidare nedan).

Beräkning av marknadsvärde

För att beräkna marknadsvärdet av en individs fondandelar behöver uppgifter samlas in om antalet fondandelar och värdet på respektive andel. Till skillnad mot t.ex. aktier som är upptagna till handel på en

reglerad marknad finns det inte några köp- eller säljkurser tillgängliga i realtid för fondandelar. I stället ger fondens NAV-kurs (nettoandelsvärde)¹⁹ ett uttryck för andelarnas marknadsvärde.

Genom att uppgifterna samlas in regelbundet är det möjligt att beräkna den värdeförändring som skett mellan rapporteringarna. Någon särskild insamling av uppgifter om värdeförändring behöver alltså inte ske.

Övriga uppgifter som behövs

Enligt utredningens mening finns det också skäl att inhämta uppgift om den aktuella fondens ISIN-nummer och fondens namn i klartext, av samma skäl som gäller för andra slags finansiella instrument (se avsnitt 7.3). För att underlätta identifiering av fondandelar av olika andelsklasser bör även emittentens s.k. LEI-kod samlas in.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

Det är enligt utredningen angeläget att inhämta uppgifter om en så stor andel av hushållens sparande i fondandelar som möjligt. Vid bedömningen av hur insamlingen ska gå till måste det dock beaktas att den statistikansvariga myndigheten ska ha praktiska förutsättningar att ha kontakt med de uppgiftsskyldiga och hantera alla uppgifter som kommer in.

För det första finns det skäl att ålägga svenska fondbolag och utländska förvaltningsbolag som driver verksamhet i Sverige enligt lagen om värdepappersfonder en uppgiftsskyldighet avseende andelar i de fonder som de förvaltar. Detta innebär att uppgifter om en stor andel av hushållens fondsparande kommer att ligga till grund för den nu aktuella statistiken. Bland de utländska förvaltningsbolag som kommer att omfattas av uppgiftsskyldighet kan nämnas Nordea Funds AB, som ingår i Nordea-koncernen och som har en filial i Sverige.

För det andra finns det anledning att ålägga AIF-förvaltare en uppgiftsskyldighet såvitt gäller andelar i alternativa investerings-

¹⁹ Värdet på en fondandel beräknas som fondens alla tillgångar efter avdrag för förvaltningskostnader dividerat med antalet andelar. Vanligtvis värderas fondens innehav och andelsvärdet beräknas varje börsdag.

fonder och som kan antas förekomma bland de svenska hushållens tillgångar, dvs. specialfonder och utländska motsvarigheter till dessa. För att avgränsa kretsen av AIF-förvaltare till en omfattning som är hanterbar för den statistikansvariga myndigheten ska dock enligt utredningens uppfattning endast svenska AIF-förvaltare omfattas av uppgiftsskyldighet. Utredningen bedömer att detta inte påverkar konkurrensförhållandena mellan svenska respektive utländska AIF-förvaltare på något beaktansvärt sätt.

För det tredje finns det anledning att ålägga svenska kreditinstitut som har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse en uppgiftsskyldighet avseende andelar i fonder som ingår i ISK som förs av instituten. Det samma gäller utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial.

ISK kan också föras av värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersmarknaden. Det krävs i ett sådant fall att värdepappersbolaget har ett sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 samma lag. Visserligen är den totala volymen av fondandelar som förvaras på ISK hos dessa bolag relativt liten, men i fråga om vissa personer kan insättningarna uppgå till betydande belopp. Utredningen anser därför att även värdepappersbolag som har sidotillstånd av nu aktuellt slag ska vara uppgiftsskyldiga i fråga om fondandelar som förvaras på ISK som förs av bolagen. Utländska värdepappersföretag bör dock inte omfattas av uppgiftsskyldighet med tanke på att det inte finns ett tillräckligt starkt behov av det och eftersom de i huvudsak inte står under tillsyn av någon svensk myndighet. Inte heller detta bedöms påverka konkurrensförhållandena mellan svenska respektive utländska företag på något beaktansvärt sätt.

Sparande i utländska UCITS-fonder skulle inte omfattas av en uppgiftsskyldighet för svenska fondbolag eller en uppgiftsskyldighet avseende svenska värdepappersfonder om de inte förvaras på ett ISK-konto enligt ovan. Vissa av de nu aktuella utländska fonderna förvaltas dock av EES-baserade förvaltningsbolag som driver verksamhet i Sverige enligt 1 kap. 6 § lagen om värdepappersfonder och bör därför kunna omfattas av en uppgiftsskyldighet för sådana bolag.

Enligt uppgift från Euroclear förekommer det inte att svenska värdepappersfonder är kontoförda hos det bolaget.²⁰ Det är dock

²⁰ Utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-21.

inte uteslutet att kontoföring av värdepappersfonder kan bli mer vanligt förekommande i framtiden.

Såvitt utredningen kan bedöma är inte heller alternativa investeringsfonder i allmänhet kontoförda hos det bolaget, såvida det inte är frågan om sådana fonder som är upptagna till handel på en reglerad marknad. Alternativa investeringsfonder förvaltas av svenska eller utländska AIF-förvaltare.

Eftersom det även kan förekomma kontoförda fondandelar anser utredningen att skyldigheten att lämna uppgifter till den statistikansvariga myndigheten bör regleras på ett annat sätt om fondandelarna är kontoförda enligt kontoföringslagen. I ett sådant fall kan det ofta antas att fondandelarna är förvaltarregistrerade. Om så är fallet, anser utredningen att det ska vara den aktuella förvaltaren, ofta en bank, som ska lämna uppgifterna. I fråga om noterade fondandelar, se dock avsnitt 7.3.

Sammantaget bedömer utredningen att kretsen av de företag som bör vara uppgiftsskyldiga i stort sett sammanfaller med kretsen av kontrolluppgiftsskyldiga företag. Intresset av ett regelverk som är lätt att tillämpa och behovet av att möjliggöra stordriftsfördelar vid olika slags uppgiftslämnande talar därför för att utredningens förslag utformas med hänsyn tagen till skyldigheten att lämna kontrolluppgift. Utredningen föreslår därför att det företag som i det aktuella fallet är skyldigt att lämna kontrolluppgift för schablonintäkt avseende andelarna i en viss fond enligt 22 kap. 19 § skatteförfarandelagen och i fråga om innehav på ett ISK enligt 22 kap. 16 § samma lag också ska vara skyldigt att lämna uppgifter till den statistikansvariga myndigheten i nu aktuellt avseende. Detta ska dock inte gälla för utländska AIF-förvaltare och utländska värdepappersföretag.

Uppgifterna om fondandelarna ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå.

Uppgifter från Skatteverket skulle inte vara tillräckliga

Det kan övervägas om en alternativ lösning skulle kunna vara att ålägga Skatteverket att lämna ut vissa uppgifter om fondandelar som finns tillgängliga inom ramen för inkomsttaxeringsförfarandet. Skatteverket får, som framgår ovan, del av kontrolluppgifter om bl.a.

fysiska personers innehav av fonder. I kontrolluppgifterna (f.n. genom blankett KU41) lämnas uppgift om schablonintäkt, vilken är 0,4 procent av fondandelarnas värde vid beskattningsårets ingång, såvida fondandelarna inte finns på ett ISK. Med ledning av schablonintäkten kan således det ingående värdet räknas ut. Av kontrolluppgifterna framgår också fondens ISIN-nummer, såvida fondandelarna inte finns på ett ISK.

Om fondandelarna i stället finns på ett ISK, lämnas inte uppgift om ISIN-nummer utan endast om schablonintäkt (se f.n. blankett KU30), som är en viss procentsats beroende på statslåneräntan.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att enbart de uppgifter som Skatteverket har tillgång till inte är tillräckliga för att tillgodose de behov med statistiken över hushållens tillgångar och skulder som utredningen har att beakta. Det gäller t.ex. intresset av att kunna följa värdeutvecklingen på kvartalsbasis (se avsnitt 5.8) respektive fördelningen av innehavet.

7.5 Övriga onoterade finansiella instrument

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers innehav av aktier och andelar i onoterade företag per den 31 december varje år ska samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Innehavet ska värderas utifrån respektive företags substansvärde.

Uppgifter om fysiska personers innehav av onoterade aktier i noterade företag ska också ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Innehavet ska värderas utifrån de noterade aktiernas värde.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra det beräknade marknadsvärdet per den 31 december varje år på individnivå.

Utredningens bedömning: Det finns förutsättningar för SCB att använda och bearbeta den mikrodata som finns tillgänglig i databasen FRIDA respektive aktieägarstatistiken för att genomföra ovanstående förslag.

Behovet av uppgifter om onoterade finansiella instrument

Onoterade finansiella instrument skiljer sig från noterade finansiella instrument som behandlats ovan i avsnitt 7.3 på så sätt att de inte handlas på en reglerad marknad eller handelsplattform.

Av hushållens tillgångar på aggregerad nivå 2021 utgjordes uppskattningsvis elva procent av onoterade aktier och övriga finansiella tillgångar (se figur 6.1 i avsnitt 6.1). De instrument som enligt utredningens uppfattning är av störst betydelse inom denna kategori är aktier.

Av Finansräkenskaperna framgår att hushållen ägde onoterade aktier i svenska företag för omkring 1 945 miljarder kronor vid utgången av det andra kvartalet 2022.²¹ Onoterade aktier utgör alltså en inte obetydlig andel av hushållens tillgångar på aggregerad nivå och är således viktiga för att få en fullgod bild av hushållens tillgångar.

Storleken på hushållens innehav av onoterade aktier i Finansräkenskaperna uppskattas genom taxeringsuppgifter på så sätt att utdelningarna från noterade företag dras bort från de totala utdelningarna. De utdelningar som kvarstår antas vara från onoterade företag. Uppskattningen av innehav sker på aggregerad nivå utan någon koppling mellan enskilda fysiska personer och företag.

Andra typer av onoterade finansiella instrument än aktier är derivatprodukter såsom t.ex. personaloptioner. En personaloption innebär en rätt att i framtiden förvärva ett värdepapper till ett i förväg bestämt pris eller i övrigt på förmånliga villkor. Den förmån som uppkommer för innehavaren ska tas upp till beskattning först när optionen utnyttjas eller överläts (10 kap. 11 § andra stycket inkomstskattelagen [1999:1229], IL). Som skäl för att placera beskattningen vid utnyttjandetidpunkten anförde regeringen i lagens förarbeten bl.a. att det faktiska värdet på förmånen är okänt fram till dess att den utnyttjas (prop. 1997/98:133 s. 31). Eftersom

²¹ SCB, Hushållens finansiella ställningsvärden, 2021:2–2022:2.

beskattningstidpunkten äger rum först när optionen upphör att utgöra en tillgång för innehavaren saknas det möjlighet att samla in uppgifter om sådana tillgångar genom taxeringsuppgifter. I den utsträckning optionen utnyttjas och omvandlas till ett värdepapper, t.ex. en aktie, som det ska samlas in uppgifter om kommer denna tillgång att framgå av den nya statistiken. Detta är enligt utredningens mening en godtagbar ordning.

För att uppgifter om enskilda fysiska personers tillgångar i form av onoterade aktier ska omfattas av den nya statistiken måste dels uppgifter om fysiska personers aktieäggande samlas in, dels en värdering eller uppskattning av företagets värde tas fram. Med ledning av företagets värde kan sedan värdet på den fysiska personens aktiepost beräknas. En sådan insamling och bearbetning försvåras av att uppgifter om vem som är aktieägare i onoterade företag inte finns i något centralt aktieägarregister eller hos något finansiellt företag. Härtill kommer att onoterade aktier, till skillnad från noterade aktier, inte handlas eller prissätts löpande på en reglerad marknad eller handelsplattform och att det således inte finns något känt marknadsvärde att basera statistiken på.

I det följande redovisar utredningen sitt förslag på hur värdet av fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag²² ska tas fram från befintliga taxeringsuppgifter och redovisas i den nya statistiken. Utredningen redogör även för att uppgifter om innehav av aktier i onoterade aktieserier i företag som är noterade ska ingå i den nya statistiken. Dessa uppgifter finns tillgängliga i den officiella aktieägarstatistiken.

Tillgängliga uppgifter om ägare av aktier i onoterade företag

I december 2021 fanns det cirka 690 000 registrerade aktiebolag i aktiebolagsregistret. Av dessa är färre än 2 000 publika aktiebolag vars aktier omfattas av bestämmelserna om kontoföring och som behandlas i avsnitt 7.3. Även onoterade aktiebolag får ansluta sig till Euroclears system för kontoföring²³. Huvuddelen av de onoterade

²² Här avses den skatterättsliga definitionen i 42 kap. 15 a § IL, dvs. aktier och andelar i bl.a. onoterade svenska aktiebolag, svenska ekonomiska föreningar och utländska juridiska personer. Som nämnts ovan torde aktier i svenska aktiebolag vara av störst betydelse.

²³ Aktieboken förs då enligt bestämmelserna för avstämningsbolag. Det fanns totalt 1 491 avstämningsbolag i slutet av 2020.

aktiebolagen är dock s.k. kupongbolag, dvs. bolag som inte omfattas av elektronisk kontoföring av aktier och andra finansiella instrument. I många fall är onoterade aktiebolag små företag som ägs av ett begränsat antal fysiska personer. Men det kan även röra sig om t.ex. större koncernbolag.

Något centralt register över aktieägare i onoterade bolag finns inte. En förteckning över aktier och aktieägare ska dock föras av alla aktiebolag i en aktiebok. Syftet med aktieboken är att den ska ligga till grund för utövandet av aktieägares rättigheter mot bolaget, och att ge bolaget, aktieägare och andra underlag för att bedöma ägarförhållandena i bolaget. Till skillnad från avstämningsbolag kan kupongbolag även utfärda aktiebrev. Om ett aktiebrev har utfärdats för en viss aktie är de rättigheter som aktien är förenad med på vissa sätt knutna till aktiebrevet enligt vad som föreskrivs i 6 kap. ABL.

Frågor kring avskaffandet av aktiebrev och aktiebok samt införande av ett centralt aktieägarregister har behandlats ingående i tidigare lagstiftningsärenden.²⁴ Utredningen om ett enklare aktiebolag anförde i sitt slutbetänkande bl.a. att det genom ett aktieägarregister skulle finnas underlag för forskning och statistik (se SOU 2009:34 s. 191). Förslagen om införandet av ett sådant aktieägarregister har dock inte genomförts. Om ett centralt aktieägarregister hade funnits, skulle utredningens förslag om inhämtande av uppgifter i fråga om individers innehav av aktier i onoterade företag kunna inriktas på att uppgifter från detta register ska inhämtas. Med tanke på att ett sådant register inte finns på plats och att det inte heller har tagits fram några författningsförslag om hur ett sådant register skulle regleras, behöver utredningens förslag avse hur de aktuella uppgifterna kan inhämtas på något annat sätt än genom att alla berörda företag åläggs en uppgiftsskyldighet (jfr utredningens förslag och bedömning i avsnitt 5.4).

Ett sådant alternativ är att uppgifter som har lämnats för beskattningsändamål används för att identifiera aktieägare. En sådan insamling möjliggörs av att det gäller särskilda skatterättsliga regler för fysiska personer som äger aktier eller andelar i onoterade företag.²⁵ Särskilda bestämmelser gäller dessutom för kvalificerade an-

²⁴ Se SOU 1998:47, bilaga till slutbetänkandet SOU 2001:1, prop. 2004/05:85 s. 211 och 289 samt SOU 2009:34.

²⁵ Se 42 kap. 15 a § IL.

delar i onoterade företag, s.k. fåmansföretag²⁶. Utgångspunkten för bestämmelserna om beskattning i fåmansföretag är att en person som äger och arbetar i ett sådant företag i princip ska få lika hög skatt på sina arbetsinkomster som en löntagare utan ägarintresse.

Fysiska personer som är delägare i onoterade företag ska i sin inkomstdeklaration lämna uppgifter om sitt innehav när de har tagit emot utdelning från företaget eller ska redovisa en försäljning av aktier eller andelar i företaget. Uppgifterna lämnas f.n. när det gäller kvalificerade aktier eller andelar i fåmansföretag på blankett K10 och när det gäller s.k. okvalificerade aktier eller andelar i onoterade företag på blankett K12. År 2019 lämnades K10 och K12-blanketter av drygt 500 000 personer. Blanketterna avsåg något färre än 400 000 företag.

Skatteverket överlämnar uppgifter från K10 och K12-blanketterna till SCB som behandlar dem i Företagsregister- och individdatabasen (FRIDA). Databasen möjliggör en koppling mellan det enskilda företaget och företagaren. Syftet med databasen är bl.a. att utgöra grund för skatteeffekts- och prognosberäkningar. Databasen kan också användas till uttag av data för statistisk analys samt vid användandet av mikrosimuleringsmodeller.

Undersökningspopulationen består av de företag och företagare som har lämnat deklaraionsblanketter till Skatteverket. Dessa levereras till SCB i form av två register, ett över fysiska personer och ett över juridiska personer. Skatteverket levererar även standardiserade räkenskapsutdrag (SRU-data) och som SCB behandlar i FRIDA. Materialet består av de deklaraioner och bilagor som företagen lämnar som underlag för taxeringen. De uppgifter som SCB samlar in kan användas för att identifiera innehav och beräkna värdet på fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag för att ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder (jfr 4 § andra stycket statistikförordningen). Se vidare nedan angående substansvärdering av onoterade företag.

Det finns inte något formellt krav på att lämna de nämnda deklaraionsblanketterna varje år. Som nämnts ovan gäller ett sådant krav

²⁶ Med fåmansbolag avses aktiebolag eller ekonomiska föreningar där fyra eller färre delägare äger andelar som motsvarar mer än 50 procent av rösterna för samtliga andelar i företaget, eller näringsverksamheten är uppdelad på verksamheter som är oberoende av varandra och där en fysisk person genom innehav av andelar, genom avtal eller på liknande sätt har den faktiska bestämmanderätten över en sådan verksamhet och självständigt kan förfoga över dess resultat (56 kap. 2 § IL).

bara om delägaren mottagit utdelning eller ska redovisa en försäljning av aktier eller andelar i företaget under det aktuella beskattningsåret. Uppgifterna i FRIDA är därför begränsade eftersom de inte omfattar alla befintliga fysiska delägare. De skatterättsliga bestämmelserna om beräkning av utrymmet för att beskatta utdelning respektive kapitalvinst som inkomst av kapital ger dock ett incitament att, även utan något formellt krav, lämna uppgifter om kvalificerade andelar i onoterade företag på blankett K10.

För att göra statistiken mer heltäckande skulle det vara möjligt att låta uppgifter om fysiska personers innehav av aktier och andelar i onoterade företag finnas kvar i statistiken över tid och justeras endast när ändrade förhållanden redovisas på inlämnade deklara-tionsblanketter, t.ex. vid en försäljning av aktier eller andelar i företaget. Även i de fall en delägare har utökat sitt innehav går det att identifiera detta med hjälp av uppgifterna i blanketterna. Det finns dock inte någon skyldighet att redovisa överlåtelser som sker genom arv, gåva eller bodelning. I avsaknad av uppgifter om sådana överlåtelser är det enligt utredningens mening inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt justera uppgifterna i statistiken över tid.

Utredningen föreslår därför att uppgifter om fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag ska redovisas baserat på tillgängliga taxeringsuppgifter för det senaste aktuella beskattningsåret. Bland dessa omfattas delägare med kvalificerade aktier och andelar i onoterade företag som lämnat in K10-blanketter även om de inte tagit emot någon utdelning eller genomfört någon försäljning det aktuella året. Även om uppgifterna om delägare inte blir heltäckande är underlaget enligt utredningens uppfattning acceptabelt för de statistiska ändamål som nu är aktuella. Det ska också noteras att en insamling av taxeringsuppgifter innebär att uppgifterna kommer att rapporteras med viss eftersläpning. Till skillnad från övriga tillgångsslag som i vissa fall ska rapporteras en gång per kvartal kommer uppgifter om individers innehav av aktier och andelar i onoterade företag att vara uppemot två år gamla.

Beräkning av marknadsvärde

Till uppgifterna om fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag behöver ett värde av det aktuella innehavet kunna kopplas. Till skillnad från vad som gäller noterade aktier (se avsnitt 7.3) handlas och prissätts inte aktier i onoterade företag löpande. I avsaknad av publicerade marknadsvärden måste företagets värde i stället beräknas eller uppskattas med ledning av värderingsmetoder. En noggrann värdering förutsätter goda kunskaper om bl.a. företagets verksamhet och är i hög grad såväl subjektiv som osäker. Det är enligt utredningens mening inte rimligt att den statistikansvariga myndigheten ska ägna sig åt att värdera enskilda onoterade företag.

Det finns dock en mycket förenklad värderingsmodell som ger ett förutsebart resultat. Aktierna och andelarna kan då värderas med ledning av företagets substansvärde. Med substansvärde avses skillnaden mellan företagets bokförda tillgångar och skulder, dvs. det redovisade egna kapitalet. Invändningar mot tillförlitligheten av en sådan värdering består bl.a. av att vissa poster i balansräkningen, såsom t.ex. immateriella tillgångar, är svårare än andra att värdera. Detta gör att substansvärdering lämpar sig bäst för företag med materiella tillgångar och är mindre väl lämpad för serviceföretag och konsultbolag med en stor andel immateriella tillgångar. För det statistiska ändamål som här är aktuellt är dock en mycket förenklad värdering acceptabel, särskilt om den ställs mot alternativet att inte alls räkna in värdet av onoterade finansiella instrument i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Utredningen förslår därför att företagets substansvärde ska användas vid värdering av fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag. Enligt utredningens mening bör en sådan värdering kunna genomföras på grundval av företagets senaste balansräkning såsom den registrerats i FRIDA. Av det sagda följer att endast innehav i sådana onoterade företag som är skattskyldiga i Sverige och som deklarerat det aktuella beskattningsåret och där ägaren mottagit och deklarerat utdelning på blankett K10 eller K12 kommer att omfattas av den nya statistiken.

I den mån den statistikansvariga myndigheten inte har tillgång till de aktuella uppgifterna kan den begära ut dem från Skatteverket med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

Det ska dock noteras att det i vissa situationer kan finnas ett behov av att värdera onoterade aktier baserat på andra, mer tillförlitliga, metoder. Sådana metoder bygger i stor utsträckning på uppgifter i företagens balans- och resultaträkningar som finns tillgängliga i FRIDA. I de fall det finns ett behov av en förfinad värdering bör SCB (som i avsnitt 9.4 föreslås vara statistikansvarig myndighet) kunna sammanföra mikrodata som samlats in till den nya statistiken med uppgifter om enskilda bolags räkenskaper såväl för egen del som i samband med sådana mikrodatautlämnanden som behandlas i avsnitt 10.2.

Tillgängliga uppgifter om ägare av onoterade aktier i noterade företag

I juni 2022 uppgick värdet av hushållens innehav av onoterade aktieserier i noterade företag till cirka 75 miljarder kronor, enligt den officiella aktieägarstatistik som SCB tar fram på uppdrag av Finansinspektionen.²⁷ Uppgifterna om aktieäggande samlas in från Euroclear och värderingen av de onoterade aktierna sker genom att använda värdet på den noterade aktien i respektive bolag. I statistiken saknas dock uppgifter om slutlig ägare för förvaltarregistrerade aktier i de fall då innehavet understiger 501 aktier (jfr 3 kap. 13 § ABL).

De uppgifter SCB samlar in och bearbetar till aktieägarstatistiken ska enligt utredningens mening användas för att uppgifter om individers innehav av aktier i onoterade aktieserier i noterade bolag ska ingå i den nya statistiken (jfr 4 § andra stycket statistikförordningen).

Hur uppgifterna ska lagras

Den statistikansvariga myndigheten ska enligt utredningens mening lagra det beräknade marknadsvärdet per den 31 december varje år på individnivå.

²⁷ Finansinspektionen är statistikansvarig myndighet för aktieägarstatistiken som är en del av den officiella statistiken under ämnesområdet Finansmarknad.

7.6 Pension och försäkring

7.6.1 Långsiktigt sparande till pension

Det som avgör hur mycket en individ kan konsumera under sin livstid är den totala livsinkomsten. Denna livsinkomst kan bestå av inkomster från flera olika källor – tjänst, näringsverksamhet och kapital.

Den som vill ha en någorlunda jämn konsumtionsnivå över livscykelns kan jämna ut sin konsumtion över tid genom att spara. Att spara till pensionen innebär ett sparande under de yrkesverksamma åren för att kunna konsumera under åren som pensionär. Hur mycket och när den enskilde vill spara för att jämna ut konsumtionen över livscykelns är individuellt.

Grunden för allt pensionssparande är således möjligheten att jämna ut inkomsten över livet. Det gäller oavsett om sparandet sker via det allmänna pensionssparandet, tjänstepension eller genom annat långsiktigt sparande.

Långsiktigheten gäller inte enbart under sparandeperioden. Även perioden då sparandet betalas ut präglas av långsiktighet. Utbetalning av försäkringssparande sker ofta i s.k. rater, vilket innebär att utbetalningarna sker med viss regelbundenhet. Utbetalningar som sker i rater livet ut brukar benämnas livränta. Denna långsiktighet finns inom det allmänna pensionssparandet och i vissa tjänstepensionsavtal, exempelvis avtalet för statligt anställda, PA 16.

Det aggregerade pensionssparandet utgör en stor del av de totala finansiella tillgångarna. Det kollektiva pensionssparandet i premie- och tjänstepension uppgick exempelvis till 25 procent av total nationalförmögenhet år 2019.²⁸ Pensionssparandet har också vuxit som andel av hushållens totala finansiella tillgångar de senaste åren. Detta sparande skiljer sig dock från de flesta andra tillgångar eftersom pensionssparandet är låst under lång tid och utbetalningarna sker under många år.

Hur mycket en individ har i pensionssparande är viktigt för att kunna få en uppfattning om framtida pensionärens möjlighet att försörja sig. Men uppgifter om pensionssparandet kan också bidra till andra analyser. Exempelvis kan denna typ av sparande, trots att det inte är direkt tillgängligt, påverka de ekonomiska beslut som en

²⁸ Se Den glömda förmögenheten, tal av vice riksbankschef Henry Ohlsson den 12 april 2021.

individ fattar i dag. Det kan t.ex. finnas samband mellan en individs behov av försiktighetssparande och konsumtion i dag å ena sidan och pensionssparande å andra sidan. Det har även framförts att ett högt pensionssparande kan minska incitamenten att amortera på skulder och därigenom skulle kunna påverka riskuppbbyggnaden i det finansiella systemet.²⁹ I andra länder har man undersökt hur pensionssparandet påverkar sparandet i andra finansiella tillgångar och har funnit att substitutionen mellan sparformerna är begränsad, vilket påverkar det totala sparandet.³⁰ I dagsläget är det i avsaknad av individbaserad statistik inte möjligt att genomföra motsvarande analys kopplade till pensionssparandet i Sverige.

Med pensionssparande avses allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande. En del av tjänstepensionen samt det privata pensionssparandet sker i form av pensionsförsäkring. Pensionsförsäkring används ofta som ett samlingsbegrepp för försäkringar som skyddar mot risken att den försäkrade efter en viss tidpunkt inte har en viss inkomst och normalt även för försäkringar som omfattar skydd mot att efterlevande drabbas ekonomiskt av den försäkrades död. Begreppet har sin grund i att försäkringen normalt utfaller när pensionsåldern inträder.

Olika slags pensions- och försäkringsparande

Näringsrättsligt görs det, i fråga om försäkringsformer, åtskillnad mellan traditionell försäkring och fondförsäkring. Den *traditionella försäkringen* kännetecknas av att det är försäkringsgivaren som bestämmer hur de inbetalade premierna ska placeras och som sköter förvaltningen. Kapitalet placeras i t.ex. räntebärande papper, aktier och fastigheter. Till skillnad mot en fondförsäkring är den försäkrade garanterad ett visst belopp samt en del av ett eventuellt överskott. På så sätt är det försäkringsgivaren som bär placeringsrisken.

Med *fondförsäkring* avses sådan försäkring som är knuten till fonder vilka förvaltas av fondförvaltare som har rätt att driva fondverksamhet enligt lagen om värdepappersfonder eller till specialfonder som förvaltas av den som har rätt att förvalta specialfonder enligt

²⁹ Se Nilsson, C., Söderberg, J. och Vredin, A., Det kollektiva pensionssparandets betydelse i det svenska finansiella systemet, 2014, Ekonomisk kommentar, nr 3, Sveriges riksbank.

³⁰ Se Almenberg, J., Kilström, M., Thell, V. och Vestman, R., Hushållens skulder och motståndskraft i kriser, 2021, FI-analys 33, Finansinspektionen.

lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (se 2 kap. 12 § försäkringsrörelselagen, förkortad FRL, och 2 kap. 11 § lagen om tjänstepensionsföretag). I fråga om fondförsäkring placerar försäkringsgivaren premier i fonder som är knutna till försäkringen och som försäkringstagaren bestämmer. Det är försäkringsgivaren som äger tillgångarna men försäkringstagarna eller andra ersättningsberättigade som bär placeringsrisken.

Ett fondförsäkringsavtal innehåller även vissa försäkringsmoment. Den fondanknutna ersättningen kan, utöver att utbetalningen av sparkapitalet är knutet till den försäkrades pensionsålder, exempelvis vara kombinerad med ytterligare belopp som betalas ut vid den försäkrades dödsfall.

En *depåförsäkring* liknar en fondförsäkring på så sätt att det är försäkringstagaren eller den försäkrade som bär placeringsrisken. En depåförsäkring skiljer sig från en fondförsäkring på så sätt att placeringar får ske även i andra finansiella instrument än fonder, t.ex. i aktier eller obligationer. Trots att depåförsäkring till stor del liknar fondförsäkring hänförs denna försäkringsform till försäkringsklassen traditionella försäkringar (jfr 2 kap. 12 § klass I a FRL och 2 kap. 11 § klass I a lagen om tjänstepensionsföretag). Anledningen till detta är att en depåförsäkring inte endast är anknuten till externt förvaltade värdepappersfonder eller specialfonder och följaktligen inte kan utgöra en fondförsäkring enligt försäkringsrörelselagen eller lagen om tjänstepensionsföretag (jfr 2 kap. 12 § klass III FRL och 2 kap. 11 § klass III lagen om tjänstepensionsföretag). I näringsrättsligt hänseende är alltså depåförsäkring en traditionell försäkring som saknar garanterat belopp och bygger på villkorad återbäring.

Skatterettsligt är en försäkring att anse som en *pensionsförsäkring* och inte en *kapitalförsäkring* om den uppfyller särskilda villkor. Uppdelningen mellan pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar har i allt väsentligt tillkommit för att försäkringar som tjänar ett verkligt pensioneringssyfte ska skattesubventioneras (se prop. 2018/19:124 s. 24).³¹ De villkor som enligt 58 kap. IL måste vara uppfyllda för en pensionsförsäkring avser bl.a. försäkringens ändamål (ålders-, sjuk- eller efterlevandepension), villkoren för utbetalning och inlåsnings av pensionskapitalet (begränsningar i förfoganderätten). Samtliga

³¹ Även om rätten att göra avdrag för premier för pensionsförsäkring i huvudsak har avskaffats, finns det skatterettsliga skillnader mellan pensions- respektive kapitalförsäkringar vad gäller bl.a. avkastningsskatt.

villkor gäller för såväl en privat pensionsförsäkring som en tjänstepensionsförsäkring. Om något av villkoren inte är uppfyllt när försäkringsavtalet ingås är en försäkring i skattehänseende att anse som en kapitalförsäkring. Även en försäkring som uppfyller villkoren för en pensionsförsäkring kan dock tecknas som en kapitalförsäkring.

Uppgifter om pensionsbehållning och tillgodohavanden för allmän inkomstpension, inklusive premiepension, finns tillgängliga i register hos Pensionsmyndigheten. Några myndighetsregister finns dock inte i fråga om intjänad tjänstepension och privat pensionssparande. I viss utsträckning finns individbaserade uppgifter hos MinPension³² och SCB. MinPension är en självbetjäningstjänst som ger pensionssparare en samlad bild av sin intjänade pension. MinPension har dock inte tillgång till uppgifter om samtliga pensionsparare eftersom bolaget bara hämtar in uppgifter avseende de personer som använder sig av självbetjäningstjänsten. Inte heller i SCB:s inkomst- och taxeringsregister (IoT) finns det uppgifter om samtliga pensionsparare, eftersom taxeringsuppgifterna i registret bara avser de individer som befinner sig i utbetalningsfasen.

Pensionsmyndigheten har, efter uppdrag av regeringen, analyserat hur officiell statistik över tjänstepensioner skulle kunna utformas. Myndigheten har lämnat förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas och att tjänstepensioner ska bli ett officiellt statistikområde (VER 2016–304 och VER 2017–196). Pensionsmyndighetens rapporter har ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

I det följande finns utredningens överväganden och förslag vad gäller vilka uppgifter om pensionssparande och sparande genom privata kapitalförsäkringar som ska samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

³² MinPension ägs och drivs av Min Pension i Sverige AB.

7.6.2 Allmän pension

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers allmänna pension ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. den försäkrades personnummer,
2. värdet på konton för inkomstpension respektive premiepension,
3. värdet av pensionsgrundande belopp, intjänade pensionsrätter, och i förekommande fall pensionspoäng för tilläggs pension för fastställelseåret,
4. vilka fonder som premiepensionen är placerad i och deras marknadsvärde, och
5. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats och eventuellt tecknat efterlevandeskydd.

Uppgifterna ska hämtas in från Pensionsmyndigheten med stöd av 6 § statistikförordningen

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra värdet av den allmänna pensionen på konton för inkomstpension och premiepension samt övriga variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om den allmänna pensionen

Med allmän pension avses den statliga pension som Pensionsmyndigheten ansvarar för som en del av socialförsäkringssystemet. Den allmänna pensionen består av inkomstpension och premiepension. Det finns även andra delar inom den allmänna pensionen som är beroende av ålder och inkomst.

Till den allmänna pensionen avsätts 18,5 procent av enskilda personers pensionsgrundande inkomst upp till 7,5 inkomstbasbelopp (pensionsrätt). Med pensionsgrundande inkomst avses lön och andra skattepliktiga ersättningar. Den största delen, 16 procentenheter, går till inkomstpensionen medan resterande del, 2,5 procentenheter,

går till premiepensionen. Inkomstpensionstillägg är en förmån som betalas ut som ett tillägg till allmän pension från och med september 2021. Den som har bott i Sverige och har haft en låg inkomst eller ingen inkomst alls kan få garantipension.

Pensionsrätt räknas fram årligen för den försäkrade och ligger till grund för beräkning av inkomstpension och premiepension (61 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). För en försäkrad som är född 1953 eller tidigare ska det fastställas pensionspoäng för tilläggs pension för varje år som det har fastställts pensionsgrundande inkomst (61 kap. 17 § samma balk).

Pensionsmyndigheten ska senast den 31 mars året efter fastställelseåret underrätta den försäkrade om myndighetens beslut om pensionsgrundande belopp, pensionsrätt och pensionspoäng (58 kap. 9 § andra stycket samma balk). Fastställelseåret är året efter intjänandeåret, dvs. pensionsrätt som har tjänats in år 1 fastställs år 2. Underrättelse ska då ske senast den 31 mars år 3 (57 kap. 2 § 2 samma balk). Underrättelsen sker, om inte den försäkrade begär något annat, i det s.k. orangea kuvert som skickas ut till de försäkrade varje år (Hessmark, L-G, m.fl., Socialförsäkringsbalken, Juno, version 2J, kommentaren till 58 kap. 9 § socialförsäkringsbalken).

I samband med att pensionsspararen första gången begär att få ut premiepension kan en ansökan om efterlevandeskydd under pensionstiden ske. Efterlevandeskydd under pensionstiden innebär att det efter pensionsspararens död betalas ut livsvarig premiepension till hans efterlevande make eller sambo. Efterlevandeskydd för pensionsspararen ska meddelas om hen är gift eller ogift men sambo med någon som är ogift och som spararen tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med (91 kap. 2–4 §§ socialförsäkringsbalken).

På aggregerad nivå uppgick värdet på tillgångarna i inkomstpensionssystemet 2019 till 10 213 miljarder kronor. Marknadsvärdet för fondsparandet inom premiepensionen uppgick i juni 2022 till 1 741 miljarder kronor.³³

De sammanlagda utbetalningarna från den allmänna pensionen, tjänstepensionen och det privata livförsäkringssparandet har ökat med 58 procent mellan 2011 och 2020. Andelen som utgörs av den allmänna pensionen har minskat från 67 procent till 63 procent.³⁴

³³ Se Pensionsmyndighetens webbplats: www.pensionsmyndigheten.se.

³⁴ Se Svensk Försäkrings webbplats: www.svenskforsakring.se/statistik/livforsakring/utbetalning-alderspension/.

Den allmänna pensionen utgör dock alltså väl över hälften av den totala pensionen för den enskilde och är således av stor betydelse för pensionärernas försörjning. Uppgifter om enskilda personers intjänade allmänna pension bör därför ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Eftersom den allmänna pensionen är en del av socialförsäkringen och därför skiljer sig i flera avseenden från annat pensionssparande bör uppgifterna särredovisas i statistiken.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs och hur dessa ska samlas in

För att kunna knyta en pensionsrättighet till rätt försäkrad behövs uppgifter om den försäkrade genom angivande av personnummer och värdet på dennes konton för inkomstpension respektive premiepension per den 31 december varje år. För att statistiken ska vara mer användbar behöver också värdet för fastställelseåret av pensionsgrundande inkomst, pensionsrättighet och i förekommande fall pensionspoäng för tilläggs pension samlas in. Det behövs vidare, enligt utredningens mening, uppgifter om vilka fonder som premiepensionssparandet är placerat i och deras marknadsvärde per den 31 december varje år. Det är också av intresse om pensionsspararen påbörjat utbetalning av pensionen. De nu aktuella uppgifterna framgår av det årsbesked som den försäkrade får från Pensionsmyndigheten. Uppgifterna ska därför samlas in per den 31 december varje år. Härutöver bör en uppgift om den försäkrade tecknat efterlevandeskydd under pensionstiden samlas in. Denna uppgift är av betydelse då den påverkar det enskilda hushållets förmögenhet, eller närmare bestämt den försäkrades maka, make eller sambo vid den försäkrades dödsfall.

Den statistikansvariga myndigheten ska begära ut de nu aktuella uppgifterna från Pensionsmyndigheten med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

Uppgifterna ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå.

7.6.3 Tjänstepension

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers intjänade tjänstepensioner som tryggas genom tjänstepensionsförsäkring eller som garanteras genom kreditförsäkring avseende pensionsutfästelser i egen regi till följd av kollektivavtal, ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Detsamma gäller fysiska personers intjänade förmånsbestämda pensioner från arbetsgivare inom offentlig verksamhet som tryggas genom kontoavsättning.

De uppgifter som ska samlas in i fråga om tjänstepensioner som tryggats genom *tjänstepensionsförsäkring* är

1. den försäkrades personnummer,
2. försäkringsnummer och försäkringsform: förmånsbestämd eller premiebestämd försäkring,
3. typ av förvaltning: traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fondförsäkring,
4. ackumulerat pensionskapital eller intjänad förmånsbestämd pensionsrätt,
5. i förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka försäkringstagaren eller andra ersättningsberättigade bär placeringsrisken och värdet av dessa,
6. val av återbetalningsskydd,
7. i förekommande fall, kollektivavtalsområde,
8. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats, och
9. organisationsnummer avseende försäkringsgivaren.

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III och tjänstepensionsföretag enligt lagen om tjänstepensionsföretag ska åläggas en skyldighet att lämna ovanstående upp-

gifter om tjänstepensioner som tryggats genom tjänstepensionsförsäkring till den statistikansvariga myndigheten.

De uppgifter som ska samlas in i fråga om tjänstepensioner som *garanterats genom kreditförsäkring avseende pensionsutfästelser i egen regi till följd av bestämmelser i kollektivavtal* är

1. den pensionsberättigades personnummer,
2. intjänad förmånsbestämd pensionsrätt, och
3. pensionsgrundande tjänstetid.

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt skadeförsäkringsrörelse avseende försäkringsklass ”14. Kredit” ska åläggas en skyldighet att till den statistikansvariga myndigheten lämna ovanstående uppgifter om tjänstepensioner som garanteras genom kreditförsäkring avseende pensionsutfästelser i egen regi till följd av bestämmelser i kollektivavtal.

De uppgifter som ska samlas in i fråga om *förmånsbestämda tjänstepensioner från arbetsgivare inom offentlig verksamhet* är

1. den pensionsberättigades personnummer,
2. pensionsunderlag, och
3. pensionsgrundande tjänstetid.

Uppgifterna ska samlas in genom att Statens tjänstepensionsverk (SPV), kommuner och regioner ska lämna uppgifter om fysiska personers intjänade förmånsbestämda ålderspension till den statistikansvariga myndigheten.

När det gäller SPV ska den statistikansvariga myndigheten hämta in uppgifterna med stöd av 6 § statistikförordningen.

Kommuner och regioner åläggs en uppgiftsskyldighet i fråga om förmånsbestämda tjänstepensioner genom ett tillägg i 5 c § statistikförordningen.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra värdet av tjänstepensionen samt resterande variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om tjänstepensioner

Tjänstepensionen utgör ett komplement till den allmänna pensionen och grundar sig på en utfästelse från arbetsgivaren till arbetstagaren att utge olika förmåner kopplat till pensioneringen. Tjänstepensionen kan ha sin grund i ett kollektivavtal, i ett individuellt avtal mellan en arbetsgivare och en enskild arbetstagare eller i en ensidig utfästelse av en arbetsgivare. I Sverige omfattas omkring 90 procent av arbetstagarna av kollektivavtal om tjänstepension. Det totala kapitalet på tjänstepensionsmarknaden beräknades 2019 uppgå till cirka 3 000 miljarder kronor (se prop. 2018/19:158 s. 167). Tjänstepensionen är således av stor betydelse för pensionärens ekonomiska situation. Uppgifter om fysiska personers intjänade tjänstepension ska därför samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Tjänstepensionsförmåner

De pensionsförmåner som har sin grund i ett kollektivavtal har tillkommit efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och ingår som en del av en samlad uppgörelse om anställningsvillkor. Villkoren för tjänstepensionerna bestäms av parterna i kollektivavtalet. Överenskommelsen angående tjänstepensionerna innehåller normalt sett regler om förmåner, ersättningsnivåer och former för hur pensionsutfästelsen ska tryggas (se vidare nedan under rubriken Tryggande av pensionsutfästelse).

I lagen (2018:131) om villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension finns bestämmelser om rättigheter för arbetstagare och deras efterlevande gentemot arbetsgivare vid avtal om tjänstepension. I lagen definieras avtal om tjänstepension som ett avtal om ålderspension och vilande efterlevandepension som ingås mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation.

Det avtal om tjänstepension som ingås mellan arbetsmarknadens parter benämns vanligen pensionsplan. Med allmän pensionsplan avses enligt 4 § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen) sådana allmänna grunder för pensionering av arbetstagare eller arbetstagarers efterlevande som innehåller regler om tryggande av arbetsgivarens utfästelse genom kreditförsäkring,

avsättning till pensionsstiftelse i enlighet med tryggandelagen eller annan likvärdig anordning och som på arbetstagersidan är godkända av en organisation vilken enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet är att anse såsom central arbetstagarorganisation.

De anställda omfattas av olika pensionsplaner beroende på inom vilken sektor – exempelvis statlig eller privat – som personerna är anställda. Det finns fyra stora pensionsplaner: ITP för tjänstemän i privat sektor, Avtalspension SAF-LO för arbetare i privat sektor, KAP-KL/AKAP-KL för anställda i kommuner och regioner samt PA 16 för anställda i statlig sektor. Gemensamt för dessa pensionsplaner är att de alla i varierande utsträckning ger arbetstagaren möjlighet att utifrån upphandlade alternativ välja dels förvaltningsform (traditionell försäkring eller fondförsäkring), dels vilket institut som ska ta emot arbetsgivarens betalningar av tjänstepension. För de anställda som inte gör något aktivt val placeras pengarna i en förbestämd traditionell försäkring. En utförligare redogörelse för de olika pensionsplanerna finns i Tjänstepensionsföretagsutredningens betänkande *En ny reglering för tjänstepensionsföretag* (SOU 2014:57 s. 240 f.).

Tjänstepensioner (liksom pensioner i allmänhet) delas in i två olika huvudtyper: förmånsbestämda respektive premiebestämda (avgiftsbestämda) pensioner. De båda typerna kan kombineras.

En förmånsbestämd pensionsplan innebär att arbetsgivaren utfäster en förmån av viss storlek, vanligen relaterad till lönenivå och antal tjänsteår. Detta innebär att det på förhand är bestämt vilka förmåner som den enskilda arbetstagaren ska få som pensionär. När pensionen sedan ska tryggas ska arbetsgivaren göra de inbetalningar eller avsättningar som krävs för att den utlovade utfästelsen ska kunna infrias.

Vid premiebestämda pensioner utfäster arbetsgivaren att betala en premie av viss storlek, ofta en procentuell andel av den anställdes lön. Det är alltså bestämt hur mycket arbetsgivaren ska betala men inte hur mycket den enskilde arbetstagaren ska få som pensionär. Ofta får arbetstagaren själv välja placeringsalternativ. En sådan pensionsmodell benämns alltså premiebestämd eller avgiftsbestämd och förmånens storlek kommer sedan bero på avkastningen på inbetalda medel.

Tryggande av pensionsutfästelser

Olika former av tryggande

Pensionsutfästelser är långsiktiga eftersom de i regel sträcker sig flera decennier framåt i tiden. För att arbetsgivarens löfte om framtida pensionsutbetalningar till den anställde ska vara tillförlitligt anses det därför vara nödvändigt att säkerställa, eller trygga, pensionsutfästelsen. Det finns inte några civilrättsligt tvingande regler för valet av tryggande, men de kollektivavtal som finns på området innehåller bestämmelser om hur det ska ske. Skatterettsligt finns även särskilda krav på tryggande för att arbetsgivaren ska få göra avdrag för sina pensionskostnader (inbetalningar och avsättningar).

Den vanligaste tryggandeformen för tjänstepension är att arbetsgivaren tecknar en tjänstepensionsförsäkring för den anställde och betalar in försäkringspremierna. Tjänstepensionsförsäkringar tillhandahålls av försäkringsföretag som har tillstånd enligt försäkringsrörelselagen och tjänstepensionsföretag som har tillstånd enligt lagen om tjänstepensionsföretag.³⁵ Arbetsgivaren som ingått försäkringsavtalet är vanligtvis försäkringstagare och den anställde är vanligtvis den försäkrade, dvs. den som har rätt till tjänstepensionsförmånerna i form av de kommande utbetalningarna ur försäkringen.

Pensionsutfästelsen kan också tryggas genom att arbetsgivaren skuldför pensionsåtagandena i sin balansräkning (s.k. kontotryggande), eller genom att arbetsgivaren gör överföringar till en pensionsstiftelse. De två senare fallen regleras i tryggandelagen.

De tre formerna av tryggande behandlas var för sig under nästföljande rubriker.

Tjänstepensionsförsäkring

Det vanligaste sättet för arbetsgivare att trygga tjänstepensioner för sina anställda är som nämnts ovan genom en försäkring. För en sådan tjänstepension finns det flera regelverk som innehåller bestämmelser om att försäkringsföretaget eller tjänstepensionsföretaget ska lämna information till den försäkrade, däribland genom s.k. pensionsbesked. Sådana bestämmelser finns bl.a. i försäkringsavtalslagen

³⁵ Tidigare fanns tjänstepensionskassor som reglerades genom en nu upphävd lagstiftning om s.k. understödsföreningar. Tjänstepensionskassorna har i stor utsträckning valt att ansöka om omvandling till den nya associationsformen tjänstepensionsföretag.

(2015:104), FRL och i lagen om tjänstepensionsföretag. Finansinspektionen har även utfärdat föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:39) om information som gäller försäkring och tjänstepension samt (FFFS 2019:21) om tjänstepensionsföretag. Av 5 kap. 3 § FFFS 2011:39 framgår att försäkringsföretagen årligen ska lämna information till försäkringstagare och ersättningsberättigade och i 3 kap. FFFS 2019:21 anges närmare vilken information tjänstepensionsföretagen ska lämna genom bl.a. pensionsbesked.

En mycket betydande del av tjänstepensionerna har emellertid sin grund i kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter förhandlar fram pensionsplaner och villkoren för tjänstepensionen bestäms då i huvudsak genom kollektivavtal (jfr 7–10 §§ lagen om villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension och de villkor för intjänande och bevarande som anges i de paragraferna). I vissa fall anges i kollektivavtalen vilka försäkringar som arbetsgivare ska teckna för sina anställda. Arbetsmarknadens parter har även inrättat livförsäkringsföretag som tryggar tjänstepension enbart för en viss bestämd krets personer. Vidare har arbetsmarknadens parter tillsammans byggt upp en särskild modell för informationslämnande med hjälp av de s.k. administrationsbolagen (valcentralerna): Fora för Avtalspension SAF-LO-planen, Collectum för ITP-planen, Pensionsvalet och Valcentralen för KAP-KL/AKAP-KL-planerna och SPV för PA 16-planen. Denna modell omfattar informationsinhämtande från de anslutna företagen, sammanställning av informationen och informationslämnande till såväl arbetsgivare som arbetstagare. Härutöver har parterna inom Avtalspension SAF-LO och ITP grundat ett nytt informationsbolag, Avtalat, som startade den 1 januari 2021.

Modellen med valcentraler har möjliggjorts av att det råder avtalsfrihet för arbetsmarknadens parter vid kollektivavtalsgrundad försäkring. Arbetsmarknadens parter har således en egen och självständig roll i förvaltningen av de svenska tjänstepensionerna. Avtalsfriheten gäller även i fråga om informationslämnande (se 4 kap. 3 a § lagen om tjänstepensionsföretag och 1 kap. 4 § FFFS 2011:39).

Pensionsstiftelser

Av de totala tjänstepensionstillgångarna om cirka 3 000 miljarder kronor förvaltas cirka 10 procent av en pensionsstiftelse.³⁶ Det fanns totalt 1 512 pensionsstiftelser i maj 2019. De flesta stiftelser är små och avser t.ex. ledningspersoner i ett familjeföretag. Endast 78 pensionsstiftelser tryggar pensionsutfästelser för minst 100 personer. En pensionsstiftelse inrättas i många fall till följd av kollektivavtal.

Överföring till en pensionsstiftelse regleras i tryggandelagen. En pensionsstiftelses uteslutande ändamål är att trygga en sådan utfästelse om pension till arbetstagare eller arbetstagares efterlevande, som har lämnats av en arbetsgivare och som denne bär ansvaret för (9 § tryggandelagen). En pensionsstiftelse kan aldrig utfästa pension och ansvarar följaktligen inte heller för pensionsutfästelserna (12 § samma lag). Stiftelsens medel kan inte tas i anspråk för arbetsgivarens övriga skulder och berörs inte av arbetsgivarens obestånd.

Det är alltså arbetsgivaren som beräknar pensionsåtagandena och utifrån dem gör de inbetalningar till stiftelsen som behövs. Det är också arbetsgivarens ansvar att sköta utbetalningen av pensionerna. Pensionsstiftelsens förmögenhet kan därför karaktäriseras som en form av pant för den pensionsberättigades pensionsfordran. Arbetsgivaren har dock ingen möjlighet att begränsa sitt ansvar till pantens värde, dvs. stiftelsens förmögenhet.

När arbetsgivaren har gjort en inbetalning till stiftelsen, får medlen disponeras endast för pensioner. Stiftelsen får dock låna ut medel till arbetsgivaren bl.a. om det ställs betryggande säkerhet för lånet (11 § första stycket tryggandelagen). En betryggande säkerhet kan exempelvis vara en kreditförsäkring. En sådan försäkring meddelas i princip uteslutande av Försäkringsbolaget PRI Pensionsgaranti som har tillstånd enligt försäkringsrörelselagen för direkt skadeförsäkringsrörelse avseende försäkringsklass 14. *Kredit*.

En pensionsstiftelse ska i vissa fall lämna information till de personer som stiftelsen tryggar utfästelser om pension till. Det är bl.a. fråga om den information som behövs om stiftelsen och dess verksamhet samt senaste årsredovisning och placeringsriktlinjerna (10 l §).

Om en pensionsstiftelse tryggar utfästelser om pension till minst 100 personer ska *arbetsgivaren* (utredningens kursivering) till de som omfattas av utfästelserna årligen lämna ett pensionsbesked som

³⁶ Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU13.

innehåller den information som de behöver om de individuella förmånerna (10 m §). För kollektivavtalsgrundade pensionsutfästelser gäller dock avtalsfrihet i fråga om vilken information som ska lämnas samt när, hur och av vem information ska lämnas (10 o §).

Kontrotryggande (skuldföring)

Tjänstepension kan även tryggas genom att arbetsgivaren skuldför pensionsåtagandena i sin balansräkning (s.k. kontrotryggande). Bestämmelserna om särskild redovisning av pensionsskuld finns i tryggandelagen. Enligt huvudregeln får alla arbetsgivare oavsett företagsform skuldföra pensionsutfästelser enligt allmän pensionsplan genom kontoavsättning i balansräkningen (5 § tryggandelagen).

Den särskilda redovisningen av pensionsskulden fungerar så att arbetsgivaren redovisar det aktuella värdet av sina pensionsutfästelser som en skuld i balansräkningen i årsredovisningen. En förutsättning för att skuldföring i balansräkning ska godtas skatterättsligt, dvs. att arbetsgivaren ska ha rätt till avdrag motsvarande skuldföringen, är att den kombineras med en kreditförsäkring eller med en kommunal eller statlig borgen eller liknande garanti. Pensionskostnaderna belastar rörelsens resultat och den skuld som finns i balansräkningen motsvaras av kapitalvärdet av intjänade pensionsrätter samt i vissa fall tillkommande värdesäkringsmedel.

Kreditförsäkring av pensionsutfästelser som är skuldförda i företagets egen balansräkning meddelas uteslutande av PRI Pensionsgaranti. Tanken med systemet är att företagen genom att teckna kreditförsäkring hos PRI Pensionsgaranti efter skuldföring i balansräkningen kan behålla pensionskapitalet i verksamheten och själva avgöra hur det ska användas, samtidigt som de anställdas pensionsutfästelser är tryggade genom kreditförsäkringen.

Arbetsgivare inom staten, kommuner och regioner anses kunna trygga pensionsutfästelser genom skuldföring utan kreditförsäkring.

PRI-modellen

Som nämnts ovan utfärdar PRI Pensionsgaranti kreditförsäkringar vid tryggande genom skuldföring och även i förhållande till vissa pensionsstiftelser. En övervägande del, omkring 95 procent av företagets verksamhet, består av kreditförsäkringar utfärdade för tryggande av pensionsutfästelser i egen regi inom kollektivavtalet ITP 2. ITP 2 är en kollektivavtalsgrundad förmånsbestämd pension för privatanställda tjänstemän. För ITP 2 gäller att arbetsgivaren kan välja att i stället för att göra premieinbetalningar till Alecta (det enda livförsäkringsbolag som i dagsläget tillhandahåller tjänstepensionsförsäkring för förmånsbestämd pension inom ITP 2) tillämpa den s.k. PRI-modellen. PRI-modellen förutsätter en kreditförsäkring som tryggar de anställdas pensioner om arbetsgivaren hamnar på obestånd.

PRI Pensionsgaranti garanterar och administrerar pension enligt ITP 2 i egen regi. Administrationen består bl.a. av att beräkna och registrera de anställdas pensionsförmåner samt beräkna arbetsgivarens pensionsskuld.

PRI Pensionsgaranti administrerar även andra pensionsplaner än ITP 2, såsom företagsspecifika planer. Denna verksamhet, som inte är tillståndspliktig, bedrivs av företagets dotterbolag.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs

De uppgifter om tjänstepensioner som behövs för att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska hålla en så hög kvalitet som möjligt skiljer sig åt beroende på hur pensionsutfästelsen tryggats. När det gäller sådana utfästelser som tryggats genom tjänstepensionsförsäkring behövs, förutom uppgift om den försäkrade genom angivande av personnummer, uppgift om försäkringsnummer och om det rör sig om en förmånsbestämd eller premiebestämd försäkring. Uppgifterna gör det möjligt att studera hur pensionsförsäkringarna är finansierade samt hur sparandet förändras över tid. Av helt avgörande betydelse för att ge en fullgod bild av dels den fysiska personens, dels det aktuella hushållets ekonomiska ställning, är värdet på pensionstillgångarna. En uppgift om de ackumulerade pensionstillgångarna för respektive försäkring ska därför samlas in.

Om det rör sig om en förmånsbestämd försäkring, dvs. en försäkring där storleken på utbetalningarna i form av ett visst belopp

eller en viss nivå av den försäkrades slutlön är bestämda på förhand, behövs härutöver en uppgift om den intjänade pensionsrätten. Det gör det möjligt att i statistiken ange ett fiktivt kapitalbelopp för de förmånsbestämda försäkringarna. Enligt utredningen bör kapitalbeloppet kunna anges genom ett framräknat fribrevsbelopp.

För de premiebestämda försäkringarna är ytterligare uppgifter av betydelse bl.a. för att bedöma vilka risker som sparandet är förenat med. Av det skälet behövs en uppgift om det val av förvaltningsform som skett, dvs. traditionell försäkring eller fondförsäkring. Eftersom depåförsäkringar hänförs till försäkringsklassen traditionella försäkringar behöver uppgifter i förekommande fall om att en traditionell försäkring utgör en depåförsäkring samlas in särskilt. Med hjälp av dessa uppgifter går det att genomföra mer avancerade stresstester avseende individer och hushåll baserat på olika fiktiva negativa ekonomiska händelser. Exempelvis påverkas pensionssparare med en traditionell förvaltningsform inte på samma sätt som den som har en depå- eller fondförsäkring vid en långvarig börsnedgång. Uppgifterna gör det även möjligt att analysera om och i så fall i vilken utsträckning den garanterade avkastningen vid traditionell förvaltning skiljer sig från den avkastning som följer vid fond- eller depåförsäkring samt hur förvaltningsformerna fördelar sig mellan olika grupper i befolkningen.

För en fondförsäkring eller en traditionell försäkring som utgör en depåförsäkring bör även uppgifter om de värdepapper som är placerade i försäkringen samlas in. Detta bör ske på samma sätt som vid insamling av uppgifter om noterade finansiella instrument och fondandelar (se avsnitten 7.3 och 7.4). Genom dessa uppgifter blir statistiken mer användbar eftersom det exempelvis går att göra analyser av försäkringstagarnas aktiva val och risknivå. När det gäller värdepappersinnehav är det enligt utredningens uppfattning inte nödvändigt att alla transaktioner omfattas utan det är i stället tillräckligt att statistiken omfattar portföljsammansättningen per den 31 december föregående år.

För att ge en fullgod bild över hur olika delar av tjänstepensionen påverkar enskilda personers förmögenhetsförhållanden behövs enligt utredningens uppfattning också en uppgift om att utbetalning eventuellt har påbörjats och val av återbetalningsskydd. Även om valet av återbetalningsskydd främst påverkar förmögenheten för de efterlevande, blir det sparade pensionskapitalet lägre om ett återbetalningsskydd har valts och den försäkrade inte tar del av arvs-

vinster. Uppgiften bör därför ingå i den nya statistiken. Enligt utredningens uppfattning bör i förekommande fall även en uppgift om det kollektivavtalsområde som försäkringen omfattas av samlas in. En uppgift om detta möjliggör analyser av hur pensionssparandet är fördelat mellan individer som omfattas av olika kollektivavtalsområden. För att tjänstepensionsförsäkringar ska kunna knytas till trygghande försäkringsföretag behövs även en uppgift om företagets organisationsnummer.

Utredningen har också övervägt att låta samla in uppgifter om tidigaste ålder för uttag och utbetalningstidens längd. Det följer dock av skattelagstiftningen att utbetalning av det bundna sparandet får ske tidigast från det att den försäkrade eller ersättningsberättigade fyller 55 år. När uttag påbörjas och i vilken utsträckning de försäkrade väljer att förkorta utbetalningstiden i stället för livsvarig utbetalning är högst individuellt och påverkar i huvudsak den enskildes inkomster under pensionen och inte pensionstillgångarna som sådana. Dessa variabler bör därför inte samlas in till statistiken.

Härutöver ska enligt utredningens uppfattning uppgifter om enskilda personers tjänstepension i ITP 2 som tryggas genom kreditförsäkring till följd av bestämmelser i kollektivavtal samlas in (se vidare nedan under rubriken Uppgiftsskyldighet). Eftersom denna tjänstepension är förmånsbestämd bör, utöver uppgifter om den pensionsberättigade genom angivande av personnummer, den intjänade förmånsbestämda pensionsrätten genom pensionsunderlaget per den 31 december föregående år och pensionsgrundande tjänstetid samlas in.

Motsvarande uppgifter ska enligt utredningen samlas in om förmånsbestämda tjänstepensioner från offentliga arbetsgivare.

Uppgiftsskyldighet

Som framgår ovan finns uppgifter om enskilda personers tjänstepensioner inte tillgängliga i något befintligt myndighetsregister. För att uppgifter om tjänstepensionstillgångar ska kunna ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder behöver uppgifterna alltså samlas in från andra som har tillgång till sådana uppgifter. Att samla in uppgifter från enskilda arbetsgivare skulle emellertid innebära en stor administrativ och ekonomisk börda såväl för de enskilda

arbetsgivarna som för den statistikansvariga myndigheten. Enligt utredningens mening innebär en avvägning mellan å ena sidan dessa aspekter och å andra sidan behovet av statistiken att en insamling av uppgifter från enskilda arbetsgivare bör undvikas. Antalet uppgiftslämnare bör enligt utredningen alltså begränsas. Insamlingen bör också kunna förenklas genom att den statistikansvariga myndigheten samlar in uppgifterna från institut som redan har tillgång till och som har bearbetat uppgifter om tjänstepension avseende grupper av arbetstagare hos ett större antal arbetsgivare.

En betydande andel av det förvaltade tjänstepensionskapitalet tryggas genom pensionsförsäkringar som meddelas av försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag. Företagen lämnar i dag, i viss utsträckning genom valcentralerna, regelbunden information till enskilda arbetstagare om värdet på arbetsgivarens pensionsutfästelse. Genom att samla in uppgifter från försäkringsföretagen och tjänstepensionsföretagen skulle antalet uppgiftslämnare och den totala uppgiftslämnarbördan kunna hållas nere. Enligt utredningens uppfattning ska därför försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III och tjänstepensionsföretag åläggas en uppgiftsskyldighet avseende tjänstepensioner som tryggas genom pensionsförsäkringar. Uppgifterna ska som framgår ovan avse värden per den 31 december föregående år. Detta möjliggör såvitt utredningen kan bedöma att företagen vid rapporteringen i viss mån kan använda sig av de uppgifter som lämnas till de försäkrade genom årsbesked.

Det finns inte någon motsvarande heltäckande insamling, bearbetning och gruppering av uppgifter om pensionsavsättningar som tryggas genom s.k. kontotryggande och pensionsstiftelser. Det är arbetsgivaren som ansvarar för de aktuella pensionsutfästelserna och som är skyldiga att lämna information till de enskilda arbetstagarna om värdet på pensionsutfästelsen.

När det gäller pensionsutfästelser som skett genom kontotryggande har emellertid PRI Pensionsgaranti tillgång till uppgifter på individnivå som möjliggör att knyta enskilda personer till de pensionsutfästelser som skett genom kontotryggande inom ITP 2. Dessa pensionsutfästelser utgör en stor andel av de totala utfästelserna som sker genom kontotryggande. Genom att samla in dessa uppgifter kan antalet uppgiftslämnare och den totala uppgiftslämnarbördan begrän-

sas. Försäkringsföretag som har tillstånd enligt försäkringsrörelselagen för direkt skadeförsäkringsrörelse avseende försäkringsklass 14. *Kredit* ska därför åläggas en skyldighet att lämna uppgifter om tjänstepensioner som garanteras genom kreditförsäkring till följd av bestämmelser i kollektivavtal.

Någon motsvarande försäkringsgivare finns inte för arbetsgivare inom offentlig verksamhet eftersom kontotryggande för dessa arbetsgivare inte kräver en kreditförsäkring. Förmånsbestämda pensioner bygger upp en pensionsskuld som i kommuner och regioner i slutet av 2020 uppgick till cirka 486 miljarder kronor (inklusive löneskatt). Statliga förmånsbestämda tjänstepensioner som till största del³⁷ administreras av SPV uppgick vid samma tid till cirka 414 miljarder kronor (inklusive löneskatt).

Det är fråga om pensionsutfästelser av betydande belopp som enligt utredningen bör ingå i statistiken för att ge en rättvisande bild över enskilda personers intjänade pensionsrättigheter. Uppgifter om intjänade förmånsbestämda pensioner inom offentlig verksamhet kan dessutom inhämtas från ett begränsat antal uppgiftslämnare.

Den statistikansvariga myndigheten ska begära ut uppgifter om sådana statliga pensioner från SPV med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

Kommuner och regioner kan välja att hantera den förmånsbestämda pensionen på olika sätt. Administrationen hanteras dock av i huvudsak två pensionsadministratörer som räknar ut enskilda personers pensionsförmåner utifrån inrapporterade uppgifter. Pensionsadministratörerna bedriver inte någon tillståndspliktig verksamhet. Det är således inte en framkomlig väg att ålägga administrationsbolagen en uppgiftsskyldighet. Kommuner och regioner rapporterar redan i dag en mängd uppgifter för framställning av officiell statistik (5 § statistikförordningen). De bör i detta fall även åläggas uppgiftsskyldighet i fråga om förmånsbestämda tjänstepensioner. Detta ska ske genom ett tillägg till bestämmelsen i 5 § statistikförordningen.

Övriga pensionsutfästelser från privata arbetsgivare som lämnats genom kontotryggande och pensionsstiftelser kräver att enskilda arbetsgivare åläggs en uppgiftsskyldighet.

³⁷ Exempelvis redovisar SPV inte pensionskulder för de tre statliga affärsverken (Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät), för riksdagsledamöternas pensioner och arbetsgivarnas delpensioner.

En sådan direkt inhämtning av uppgifter skulle sannolikt kräva en mycket omfattande administration och medföra stora risker för ett ofullständigt och felaktigt underlag. Omfattningen av dessa utfästelser får också antas vara begränsad och behöver enligt utredningens uppfattning inte redovisas för att en fullgod bild av hushållens balansräkningar ska kunna ges. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

Oavsett valet av tryggandeform administreras vissa uppgifter om enskilda personers tjänstepensioner genom valcentraler, vilket innebär att det i vissa fall är enklare för valcentralerna att lämna de nu aktuella uppgifterna. Det finns enligt utredningens uppfattning ingenting som hindrar att uppgifterna i praktiken lämnas av valcentralerna i den utsträckning som de uppgiftsskyldiga företagen, myndigheterna och arbetsmarknadens parter kommer överens om det. En sådan ordning innebär dock inte någon förändring i fråga om ansvaret för att lämna uppgifterna.

På motsvarande sätt bör det enligt utredningen vara möjligt för de ovan nämnda pensionsadministratörerna att rapportera uppgifter för kommunerna och regionernas räkning.

Hur uppgifterna ska lagras

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra uppgifterna på individnivå.

7.6.4 Privat pensionssparande

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers *pensionsförsäkringar* och *IPS* ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in i fråga om privata *pensionsförsäkringar* är

1. den försäkrades personnummer,
2. försäkringsnummer,

3. typ av förvaltning: traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fondförsäkring,
4. ackumulerat pensionskapital,
5. i förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken och värdet av dessa,
6. val av återbetalningsskydd,
7. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats, och
8. organisationsnummer avseende försäkringsgivaren.

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III ska åläggas en skyldighet att lämna ovanstående uppgifter om privata pensionsförsäkringar till den statistikansvariga myndigheten.

De uppgifter som ska samlas in i fråga om *IPS* är

1. kontohavarens personnummer,
2. kontonummer,
3. i förekommande fall, tillgodohavande av inlånade medel,
4. i förekommande fall, de värdepapper som ingår i det individuella pensionssparandet och deras marknadsvärde,
5. i förekommande fall, uppgift om att utbetalning har påbörjats, och
6. pensionssparinstitutets organisationsnummer.

Pensionssparinstitut enligt lagen om individuellt pensionssparande som har tillstånd att driva pensionssparrörelse ska åläggas en skyldighet att lämna ovanstående uppgifter om *IPS* till den statistikansvariga myndigheten.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra värdet av det privata pensionssparandet samt resterande variabler enligt ovan

per den 31 december varje år på individnivå. Det ska ske med angivande av om det avser en privat pensionsförsäkring eller kapitalförsäkring (se avsnitt 7.6.5).

Behovet av uppgifter om privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande

Utöver den allmänna pensionen och tjänstepensionen kan enskilda personer ha ett privat pensionssparande. Ett sådant sparande kan ske genom försäkringsföretagens pensionsförsäkringar eller genom ett IPS. Ett IPS tillhandahålls av värdepappersinstitut som har meddelats tillstånd att driva pensionssparrörelse enligt lagen om individuellt pensionssparande (pensionssparinstitut). Dessa sparformer utgör ett bundet sparande där pensionsspararen själv väljer sparform respektive försäkringsform. I ett IPS går det exempelvis att placera insättningar i aktier eller fonder alternativt som ett vanligt kontosparande.

Pensionsförsäkringar kan antingen vara traditionellt förvaltade eller fondförsäkringar (se avsnitt 7.6.1). Utbetalningar från en pensionsförsäkring eller IPS får tidigast ske från det att den försäkrade fyller 55 år och utbetalningstiden ska vara minst fem år. Det går som huvudregel inte att återköpa en pensionsförsäkring eller avsluta ett IPS och få ut pensionssparandet i förtid.

Detta långsiktiga sparande var tidigare avdragsgillt. Det avdragsgilla beloppet har varierat men uppgick mellan år 2008 till och med 2014 till 12 000 kronor per år för att sedan minska till 1 800 kronor för år 2015 innan avdragsrätten avskaffades helt för de allra flesta år 2016.³⁸ Avdragsrätten gjorde det möjligt att skjuta fram beskattningen till pensioneringen. Denna form av pensionssparande är dock, i de allra flesta fall, inte längre lönsam eftersom de pengar som sätts in skulle komma att dubbelbeskattas. Redan inbetalda medel finns dock kvar och påverkas inte av de ändrade bestämmelserna.

Det årliga privata pensionssparandet uppgick under åren 2010–2014 till i genomsnitt cirka 17 miljarder kronor per år. Under 2015 sjönk sparandet till 9 miljarder kronor³⁹ för att år 2019 uppgå till

³⁸ Detta gäller dock inte för anställda utan tjänstepension eller egenföretagare. Dessa personer får även fortsättnings göra avdrag för avsättningar till privatpensionssparande.

³⁹ Sveriges pensioner 2005–2015. Inkomstgrundad allmän pension, tjänstepension och avdragsgill privat pension. Pensionsmyndigheten.

endast 1,7 miljarder kronor⁴⁰. Numera sker privat sparande till pensionen företrädesvis med skattade medel. Det kan ske t.ex. genom investeringar i finansiella instrument (såsom insättning på ett ISK eller en kapitalförsäkring) eller genom förvärv av reala tillgångar.

Även om det privata sparandet genom pensionsförsäkringar och IPS till största delen har upphört till förmån för andra sparandeformer finns det ackumulerade värden som det enligt utredningen bör samlas in uppgifter om för att ge en fullgod bild av enskilda personers pensionstillgångar. Eftersom det finns ett specifikt syfte med sparandet bör uppgifterna särredovisas i den nya statistiken.

I lagen om individuellt pensionssparande har pensionssparinstituten ålagts en skyldighet att ge kontoinnehavaren en utförlig redovisning av tillgångarnas förvaltning varigenom kontohavaren ska få en överblick över tillgångarnas placering, värde och avkastning. I redovisningen kan också utläsas vilka kostnader som varit förenade med sparandet (3 kap. 11 § och prop. 1992/93:187 s. 187).

Privata pensionsförsäkringar är individuella livförsäkringar. Försäkringsföretag som meddelar sådana försäkringar omfattas av den generella skyldighet att informera försäkringstagarna som följer av FAL och FRL samt av den skyldighet att lämna årliga uppgifter som följer av FFFS 2011:39 (se avsnitt 7.6.3).

Avgränsningen av de uppgifter som behövs och hur dessa ska samlas in och lagras

De uppgifter som behövs avseende privata pensionsförsäkringar motsvarar de som enligt utredningen ska samlas in när det gäller tjänstepensionsförsäkringar, med undantag för att uppgifter om förmånsbestämd eller premiebestämd försäkringsform samt kollektivavtalsområde inte finns när det gäller det privata pensionssparandet (se utredningens överväganden i avsnitt 7.6.3 under rubriken Avgränsningen av de uppgifter som behövs). Eftersom privata pensionsförsäkringar och privata kapitalförsäkringar sannolikt kommer att redovisas tillsammans av de uppgiftsskyldiga företagen bör den statistikansvariga myndigheten separera försäkringarna i observationsregistret med angivande av typ av försäkring.

⁴⁰ Sveriges pensioner 2006–2019. Inkomstgrundad allmän pension, tjänstepension och avdragsgill privat pension. Pensionsmyndigheten.

När det gäller uppgifter om IPS behövs uppgifter som gör att ett visst konto kan knytas till en viss individ. Det behövs därför uppgifter om kontoinnehavare genom angivande av personnummer och om kontonummer. Det behövs också en uppgift om aktuellt tillgodohavande av inlånade medel på kontot och de värdepapper som ingår i sparandet och deras marknadsvärde. Av samma skäl som redovisats ovan om vilka uppgifter som behövs avseende tjänstepensionsförsäkringar är det inte nödvändigt att alla värdepapperstransaktioner framgår. Det är i stället tillräckligt att statistiken omfattar portföljsammansättningen per den 31 december föregående år (jfr avsnitt 7.6.3). På samma sätt som vad gäller övriga pensionstillgångar ska i förekommande fall en uppgift om att utbetalning har påbörjats samlas in.

Enligt utredningens uppfattning bör försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III åläggas en uppgiftsskyldighet avseende privata pensionsförsäkringar. På motsvarande sätt bör pensionssparinstitut enligt lagen om individuellt pensionsparande åläggas en uppgiftsskyldighet avseende IPS.

Uppgifterna bör avse värden per den 31 december föregående år. Detta möjliggör såvitt utredningen kan bedöma för företagen att utnyttja de uppgifter som redan i dag lämnas till kontohavarna och de försäkrade per samma datum.

Uppgifterna ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå.

7.6.5 Privat kapitalförsäkring (ej pension)

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers kapitalförsäkringar ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. den försäkrades personnummer,
2. försäkringsnummer,
3. typ av förvaltning, traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för

vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad person bär placeringsrisken, eller fondförsäkring,

4. ackumulerat värde,
5. i förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka den försäkrade eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken och värdet av dessa, och
6. det försäkringsgivande institutets organisationsnummer.

Försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III ska åläggas en skyldighet att lämna ovanstående uppgifter till den statistikansvariga myndigheten.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra värdet av privata kapitalförsäkringar samt resterande variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå. Sådan redovisning ska ske med angivande av om det avser en privat pensionsförsäkring (se avsnitt 7.6.4) eller kapitalförsäkring.

Behovet av uppgifter om privata kapitalförsäkringar

Försäkringsföretag erbjuder, förutom tjänste- och privat pensionsförsäkring, även sparande i kapitalförsäkring utan koppling till att utbetalningen ska ske först vid den tidpunkt då den försäkrade går i pension. Kapitalförsäkringar är ett försäkringssparande som för den enskilde liknar ett sparande i ett ISK på så sätt att tillgångarna schablonbeskattas årligen i stället för att reavinsten beskattas vid försäljning. Regleringen av de båda sparformerna skiljer sig dock åt. Exempelvis ägs tillgångarna i en kapitalförsäkring av försäkringsföretaget. Förmånstagaren har i sin tur en fordran mot försäkringsföretaget. Detta medför bl.a. att förmånstagaren inte har rösträtt på bolagsstämma i fråga om aktier som ingår i en kapitalförsäkring.

Vissa kapitalförsäkringar har restriktioner som innebär att uttag, helt eller delvis, inte kan ske förrän efter viss tid. Det finns dock kapitalförsäkringar där sparandet inte är bundet. En kapitalförsäkring kan även tecknas av en försäkringstagare med någon annan som

ersättningsberättigad genom förmånstagarförordnande, t.ex. såsom av ett företag för dess ägare eller av en förälder för ett barn.

En kapitalförsäkring är en livförsäkring som skatterettsligt inte uppfyller villkoren för en pensionsförsäkring. De försäkringsföretag som meddelar privata kapitalförsäkringar omfattas av den generella uppgiftsskyldighet som följer av FAL samt av den skyldighet att lämna årliga uppgifter som följer av FFFS 2011:39 (se avsnitt 7.6.3).

Till följd av att avdragsrätten för pensionsförsäkringar och IPS avskaffades 2016 har annat sparande, såsom kapitalförsäkringar och ISK, kommit att få en allt större betydelse för det individuella sparandet. Det årliga privata sparandet i kapitalförsäkringar uppgick år 2016 till cirka 57 miljarder medan det i slutet av år 2020 hade ökat till 101 miljarder.⁴¹ Ett sparande i en kapitalförsäkring är inte begränsat till att avse pensionssparande utan kan användas även för mer kortsiktiga behov.

Enligt utredningens mening är syftet med att samla in uppgifter om enskilda personers sparande i privata kapitalförsäkringar att ge en fullgod bild av hushållens balansräkningar. Det förhållandet att den registrerade försäkringstagaren i vissa fall inte är berättigad ersättning från försäkringen till följd av förmånstagarförordnande för någon annan såsom t.ex. en make, sambo eller barn bör inte hindra att uppgifterna ändå används för det nu aktuella statistiska ändamålet. Det är värt att notera att försäkringen inte kommer att dubbelredovisas i statistiken och att det i de fall förmånstagaren ingår i samma hushåll kommer att återspeglas på ett korrekt sätt på hushållsnivå. Kapitalförsäkringarna bör med hänsyn till sin särskilda karaktär särredovisas i statistiken.

Det är enligt utredningen även godtagbart att sådana kapitalförsäkringar som tecknats av juridiska personer med förmånstagarförordnande för enskilda fysiska personer inte kommer att omfattas av statistiken.

⁴¹ Uppgifter hämtade från Svensk Försäkrings statistikdatabas på följande webbplats: www.svenskforsakring.se/statistikdatabas.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs och hur dessa ska samlas in och lagras

De uppgifter om privata kapitalförsäkringar som behövs motsvarar enligt utredningens uppfattning i tillämpliga delar de som ska samlas in när det gäller privata pensionsförsäkringar (jämfört med de som ska samlas in avseende tjänstepensionsförsäkringar, se avsnitten 7.6.3 och 7.6.4). Enligt utredningens uppfattning bör försäkringsföretag enligt försäkringsrörelselagen som har tillstånd för direkt livförsäkringsrörelse avseende försäkringsklasserna I eller III åläggas en uppgiftsskyldighet avseende privata kapitalförsäkringar. Uppgifterna bör avse värden per den 31 december föregående år. Detta möjliggör såvitt utredningen kan bedöma för företagen att utnyttja de uppgifter som lämnas till de försäkrade per samma datum. Uppgifterna ska lagras av den statistikansvariga myndigheten på individnivå. Eftersom privata kapitalförsäkringar och privata pensionsförsäkringar sannolikt kommer att redovisas tillsammans av de uppgiftsskyldiga företagen bör den statistikansvariga myndigheten separera försäkringarna med angivande av typ av försäkring.

7.7 Kryptotillgångar

Utredningens bedömning: Uppgifter om fysiska personers direkta innehav av kryptotillgångar ska inte ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Uppgifter om enskilda personers innehav av finansiella derivatinstrument med kryptotillgångar som underliggande tillgång och som handlas utanför reglerade marknader och handelsplatser ska inte heller ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder. (Angående motsvarande instrument som handlas på en reglerad marknad eller en handelsplats, se avsnitt 7.3.)

Direkta innehav av kryptotillgångar

Det finns ingen enhetlig definition av kryptotillgångar. Finansinspektionen använder den definition som följer av artikel 3.1 andra punkten i den av EU-kommissionen föreslagna MiCA-förordningen⁴² som lyder ”en digital återgivning av värde eller rättigheter som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av teknik för distribuerad liggare eller liknande teknik”.⁴³

Riksbanken beskriver kryptotillgångar som ”digitala enheter som skapas och överförs mellan användare genom att kryptografiska beräkningar görs”.⁴⁴ Med kryptografi menar Riksbanken studiet av metoder som används för att föra över information mellan en avsändare och en mottagare utan att en tredje part kan ta del av den. Det gör att informationen krypteras. Bara de som har rätt att ta del av informationen har den nyckel som gör att informationen kan förstås.

Den första och kanske mest kända kryptotillgången är Bitcoin som skapades 2009 av en okänd person eller grupp. Huvudsyftet var att möjliggöra betalningar över internet direkt mellan två parter, utan någon mellanhand. År 2019 fanns det omkring 2 000 olika slags kryptotillgångar. Även om efterfrågan på kryptotillgångar har ökat sedan dess är det samlade marknadsvärdet fortfarande litet. Det sammantagna marknadsvärdet för alla kryptotillgångar var dock ungefär så stort som Finlands BNP i maj 2019.⁴⁵

Bitcoin, liksom de flesta kryptotillgångar bygger på s.k. blockkedjeteknik som innebär att varje block innehåller ett antal verifierade transaktioner. Betalningar utförs och nya kryptotillgångar skapas genom interaktioner mellan användarna själva, dvs. det finns ingen central utgivare och tillgångarna kontoförs inte heller i något centralt system. Systemet är på så sätt decentraliserat. Systemet styrs av ett protokoll, som bl.a. bestämmer hur data får delas mellan användarna.

⁴² COM(2020) 593 final Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknader för kryptotillgångar och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 där MiCA står för Markets in Crypto-assets.

⁴³ Se Finansiella instrument med kryptotillgångar som underliggande tillgång, 2020, FI-tillsyn 21, Finansinspektionen.

⁴⁴ Se Söderberg, G., År Bitcoin och andra kryptotillgångar pengar?, 2008. Ekonomisk kommentar, nr 5. Sveriges riksbank.

⁴⁵ Se Kryptotillgångar – utveckling och perspektiv, statistik för euroområdet, se följande webbplats: euro-area-statistics.org/statistics-insights/crypto-assets.

Systemet för kryptotillgångar bygger på anonymitet. När det gäller Bitcoin sparas transaktionerna i en öppen loggbok som är öppen för alla att läsa. Men det enda som syns i loggboken är en lång rad siffror och bokstäver som är kopplade till en enskild individ (pseudonymitet snarare än anonymitet) och där identiteten på den enskilde är svår att utröna. Värdet på en Bitcoin baseras inte på en fordran eller på någon underliggande tillgång, utan beror på utbudet och efterfrågan från användarna.

Utredningen bedömer att det är svårt, för att inte säga praktiskt taget omöjligt, att på ett systematiskt sätt samla in uppgifter om enskilda personers kryptotillgångar och värdet på desamma, särskilt då utredningen inte avser att föreslå att enskilda personer ska åläggas en uppgiftsskyldighet (se avsnitt 5.4). Utredningen lämnar således inte något förslag om att fysiska personers direkta innehav av kryptotillgångar ska ingå i den nya statistiken.

Indirekt ägande av kryptotillgångar

På senare år har olika typer av finansiella instrument som följer prisrörelsen i kryptotillgångar introducerats. Den vanligaste formen av finansiella instrument som använder kryptotillgångar som underliggande tillgång, är s.k. trackercertifikat. Innehavaren av ett trackercertifikat kan ta del av prisutvecklingen på kryptotillgången utan att själv äga tillgången. Det rör sig således om ett indirekt ägande av kryptotillgången. Certifikaten kan ha en enskild kryptotillgång som underliggande tillgång eller en korg av flera kryptotillgångar. En emittent som ger ut trackercertifikat åtar sig att köpa och förvara kryptotillgångar som motsvarar den volym som utestående certifikat representerar.

Emittenterna av certifikaten står inte under Finansinspektionens tillsyn.⁴⁶ De kryptotillgångar som utgör den underliggande tillgången i dessa instrument är inte reglerade tillgångar men certifikaten omfattas av vissa bestämmelser, exempelvis behöver emittenten tillhandahålla ett perspekt.

Finansinspektionen har genomfört en kartläggning av den svenska marknaden för certifikat med kryptotillgångar som underlig-

⁴⁶ Se Finansiella instrument med kryptotillgångar som underliggande tillgång, 2020, FI-tillsyn 21, Finansinspektionen.

gande tillgång. Av den framgår att både svenska och utländska bolag har gett ut sådana instrument på den svenska marknaden. Investerare handlar framför allt med certifikat med Bitcoin som underliggande tillgång. Instrumentet handlas främst utanför handelsplatser men också på svenska handelsplatser och på MTF-plattformar i Europa. Ett antal banker och värdepappersbolag i Sverige erbjuder sina kunder handel i certifikat med kryptotillgångar som underliggande tillgång. Dock rekommenderar de flesta av instituten inte instrumenten aktivt utan distributionen sker på kundens initiativ. I november 2020 var det enligt Finansinspektionen drygt 27 000 svenska konsumenter som ägde denna typ av certifikat. Som mest uppgick antalet svenska investerande konsumenter till drygt 35 000. Detta var vid årsskiftet 2017/2018.

Eftersom en stor andel av certifikaten är onoterade är de svåra att värdera. Av de skäl som angetts ovan i fråga om direkta innehav av kryptotillgångar ska uppgifter om sådana onoterade certifikat inte ingå i den nya statistiken.

När det gäller noterade certifikat som handlas på svenska reglerade marknader eller handelsplattformar förhåller det sig dock annorlunda. Sådana certifikat kontoförs av Euroclear på ett sådant sätt att det är möjligt att identifiera ägaren. Eftersom de är noterade finns också uppgifter om marknadsvärde tillgängliga. Certifikaten är dock svåra att särskilja från certifikat med andra typer av underliggande tillgångar såsom t.ex. olja, skog eller fastigheter. Dessa instrument omfattas av den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår avseende noterade finansiella instrument (se avsnitt 7.3). Det kan dock nämnas att certifikaten med kryptotillgångar som underliggande tillgångar inte är att anse som certifikat enligt definitionerna i 1 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden. Enligt denna bestämmelse är de i stället att anse om finansiella derivatinstrument. Något undantag från den uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 7.3 i fråga om certifikat med kryptovaluta som underliggande tillgång ska enligt utredningen inte införas.

7.8 Finansiella tillgångar i utlandet

Utredningens bedömning: Det saknas förutsättningar för att samla in uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet på ett sådant sätt att statistiken över hushållens tillgångar och skulder blir tillförlitlig.

Behovet av uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet

Frågan om reala tillgångar i utlandet har behandlats i avsnitt 6.5. Värdet på hushållens finansiella tillgångar i utlandet, exklusive fastigheter och bostäder, kan antas uppgå till åtminstone hundratal miljarder kronor. Det vore därför önskvärt att kunna redovisa uppgifter om hushållens innehav av dessa tillgångar i den nya statistiken.

Skatteverkets möjligheter att få del av uppgifter från utlandet

Som nämnts i avsnitt 6.5 finns det på beskattningens område en utbredd internationell samverkan i form av utbyte av upplysningar. Denna samverkan medför att Skatteverket lämnar samt får del av uppgifter om finansiella konton och saldo, ränta samt utdelning och vissa andra inkomster som betalas ut över dessa konton. Uppgifterna utbyts mellan EU:s medlemsländer, med USA enligt ett särskilt avtal benämnt FACTA, och med tredjeland som anslutit sig till gällande internationell överenskommelse. Som beskrivits i ovan nämnda avsnitt krävs det sannolikt bilaterala överenskommelser med berörda länder för att uppgifterna som Skatteverket får del av ska kunna användas för statistikändamål. Företrädare för Skatteverket har bedömt att det är osannolikt att sådana överenskommelser om användning för statistiska ändamål kommer att kunna nås.

Alternativa lösningar

Utöver det ovan beskrivna informationsutbytet inställer sig frågan om det skulle vara möjligt för den statistikansvariga myndigheten att inhämta uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet direkt från utländska företag. Det framstår dock inte som rimligt att förvänta sig att

t.ex. utländska banker och andra utländska finansiella företag på frivillig väg skulle lämna ut uppgifter om individers finansiella tillgångar i utlandet till den statistikansvariga myndigheten. Detta eftersom utländska banker och andra finansiella företag troligtvis omfattas av motsvarande eller till och med strängare bestämmelser om banksekretess (tystnadsplikt) jämfört med vad som gäller för svenska finansiella företag, jfr avsnitt 7.2.

Det är inte heller möjligt att författningsreglera en uppgiftsskyldighet för utländska finansiella företag vad gäller deras verksamhet i utlandet. Som utredningen berör i avsnitt 5.4 avser inte heller utredningen att föreslå att enskilda personer ska vara skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken.

Under dessa förhållanden finns det inte förutsättningar för att samla in uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet.

Utredningen har i avsnitten 6.5 och 6.6 tagit ställning mot att samla in uppgifter om reala tillgångar i utlandet och vissa varaktiga konsumtionsvaror från bouppteckningar. Det finns enligt utredningen inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om att samla in uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet från bouppteckningar.

8 Uppgifter om skulder

8.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens överväganden och förslag vad gäller vilka kategorier av skulder som inhämtandet av uppgifter ska avse, vilka närmare uppgifter som ska samlas in avseende skulder och vem som ska lämna de uppgifter som behövs. Motsvarande överväganden i fråga om reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror finns i kapitel 6 och i fråga om finansiella tillgångar i kapitel 7.

I kommittédirektiven berörs möjliga framtida initiativ till någon form av skuldregister för att möta kreditgivares behov av en samlad bild av hushållens finansiella åtaganden, t.ex. vid kreditprövning. Regeringen utsåg i november 2021 en särskild utredare som bl.a. ska föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och över-skuldsättning (dir. 2021:108). I uppdraget ingår även att föreslå ett system för skuldregister, om inte starka skäl talar emot det. Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

Om ett nationellt skuldregister hade funnits, skulle utredningens förslag i detta kapitel kunna inriktas på att uppgifter från detta register ska inhämtas. Med tanke på att ett sådant register inte finns på plats ännu och att ovanstående utredning ännu inte har lagt fram några författningsförslag om hur ett sådant register ska regleras, behöver dock utredningens förslag avse hur de aktuella uppgifterna kan inhämtas på något annat sätt.

Det finns i dag möjlighet för banker och andra finansiella institut att utbyta information mellan sig om bl.a. lämnade krediter, betalningsförsummelse och kreditmissbruk för kreditupplysningsändamål utan hinder av den tystnadsplikt som annars gäller i verksamheten¹ (5 a § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Kreditupplysningslagen innehåller dock inte några bestämmelser om förpliktelser för före-

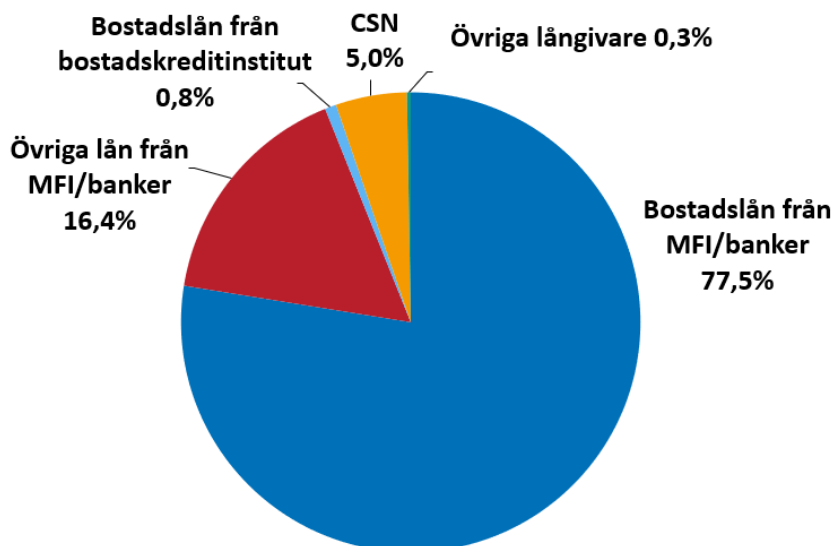
¹ Se avsnitten 5.3 och 7.2 angående den s.k. banksekretessen.

tag att inhämta kredituppgifter eller utbyta någon viss information med andra företag för kredituppgiftsändamål. Olika kredituppgiftsföretag kan också tillämpa olika principer för vilka uppgifter som hämtas in och som sedan ingår i deras kredituppgifter. Det kan få till följd att det saknas uppgifter om en individs krediter hos en viss kreditgivare eller att det bara lämnas uppgifter om de krediter som registrerats av de kreditgivare som är kunder hos kredituppgiftsföretaget. Enligt utredningens mening är det därför inte tillräckligt att ålägga kredituppgiftsföretag en uppgiftsskyldighet avseende de uppgifter som företagen har tillgång till om enskilda fysiska personers skulder. Utredningen återkommer dock i kapitel 12 med förslag om ändringar i kredituppgiftslagen i syfte att möjliggöra samordningsvinster och minska den uppgiftslämnarbördan för finansiella företag som följer av förslagen i detta kapitel.

Utredningens överväganden och förslag avseende skulder delas in i kategorierna lån från Centrala studiestödsnämnden (CSN) (avsnitt 8.2), bostadslån (avsnitt 8.3), konsumtionslån (avsnitt 8.4) och skulder hos inkassoföretag (avsnitt 8.5). Därefter tar utredningen i avsnitt 8.6 ställning till inhämtande av uppgifter om skulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten. Slutligen behandlar utredningen i avsnitten 8.7 och 8.8 inhämtande av uppgifter om skuldsanering och vilka ekonomiska åtaganden som det inte ska samlas in uppgifter om.

Figur 8.1 nedan ger en översikt över utlåningen till svenska hushåll på aggregerad nivå för 2021.

Figur 8.1 Utlåning till svenska hushåll 2021



Anm.: MFI är en förkortning av monetära finansinstitut som är ett uttryck som används i statistiska sammanhang men inte i lagstiftningen på finansmarknadens område. Det omfattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierade institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

Källa: Riksbanken och SCB. Uppgifterna avser utlåning per den 31 december 2021.

Som berörs i avsnitten 5.9, 6.1 och 7.1 ansvarar den statistikansvariga myndigheten för att bl.a. ta ställning till ändamålsenliga sätt att sammanfatta de variabler som berörs nedan, t.ex. vad gäller summa skulder och nettoförmögenhet (se även avsnitt 5.1).

8.2 Lån från Centrala studiestödsnämnden

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers studielån enligt studiestödslagen (1999:1395) och äldre bestämmelser som enligt övergångsbestämmelserna till den lagen ska tillämpas även fortsättningsvis ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in är

1. låntagarens personnummer,
2. lånetyp: studiemedel, studielån eller annuitetslån,
3. skuldbelopp, och
4. under året påförd ränta och avgifter samt betalda avgifter och årsbelopp, eller i förekommande fall årsavgift.

Uppgifterna ska hämtas in från Centrala Studiestödsnämnden (CSN) med stöd av 6 § statistikförordningen.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra storleken på lånet och övriga variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå.

Utredningens bedömning: Uppgifter om fysiska personers körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån samt hemutrustningslån enligt den numera upphävda förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska inte samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Behovet av uppgifter om lån från CSN

Den 31 december 2021 hade cirka 1,7 miljoner fysiska personer en studieskuld till CSN med anledning av studielån.² Den samlade studieskulden för samtliga dessa personer uppgick till cirka 252 miljarder kronor. Den samlade skulden avser de tre lånetyperna studiemedel (lån tagna före 1989), studielån (lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001) och annuitetslån (lån tagna efter den 30 juni 2001), inklusive uppsagda lån, lån avseende vilka skuldsanering pågår, avgifter och äldre lån³. På aggregerad nivå utgjorde studieskulden 5 procent av hushållens totala lån 2021 (se figur 8.1).

För att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska bli rättvisande är det enligt utredningens uppfattning av stor betydelse att uppgifter om studieskulder samlas in och redovisas för sig. Studieskulder skiljer sig i flera avseenden från bostadslån och konsumtionslån (se avsnitten 8.3 och 8.4) bl.a. i fråga om återbetalningsvillkor

² CSN, Studiestödet 2021, En uppföljning av studiestödets utveckling och effekter, rapport 2022:3.

³ Äldre lån är lån enligt studiehjälpsreglementet, beviljade 1964–1973 för studier på gymnasienivå.

och utlåningsränta. Generellt löper studieskulder med en lägre ränta⁴ än andra lån men är till skillnad från annan skuldränta inte avdragsgill i deklarationen. Genom att särredovisa studieskulderna i förhållande till andra skulder i statistiken är det möjligt att vid t.ex. forskning använda uppgifter som endast avser studieskulder vid undersökningar av sambandet mellan å ena sidan studier och å andra sidan inkomst- och förmögenhetsutveckling.

CSN lämnar också körkortslån och har fram till 1 januari 2022 även lämnat hemutrustningslån. Ett körkortslån uppgår till maximalt 15 000 kronor och hade fram till den 1 oktober 2020 beviljats till 17 500 personer. Över 60 procent av dessa var utländska medborgare.

I fråga om hemutrustningslån upphörde förordningen om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar att gälla per den 1 januari 2022.⁵ Hemutrustningslån lämnades dessförinnan till nyanlända flyktingar och vissa andra utländska medborgare som beviljats uppehållstillstånd. Efterfrågan på denna typ av lån samvarierar således i hög grad med flyktingströmmar. År 2019 fick CSN drygt 5 300 ansökningar om hemutrustning. Det var en minskning med 45 procent jämfört med 2018.⁶ Eftersom lånebeloppen för hemutrustning och körkort oftast är små och antalet personer som får lånen successivt har minskat samt i mindre mån avser personer som är folkbokförda i Sverige bedömer utredningen att uppgifter om dessa lån inte ska samlas in till statistiken.

Olika bestämmelser för återbetalning av studielån

Återbetalning av olika typer av studielån sker för närvarande beroende av när lånet togs enligt följande klassificering:

- (1) lån tagna efter den 30 juni 2001 – annuitetslån,
- (2) lån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001 – studielån, och
- (3) lån tagna före den 1 januari 1989 – s.k. återbetalningspliktiga studiemedel.

⁴ Ränta löper inte på återbetalningspliktiga studiemedel. Dessa lån räknas i stället upp med ett s.k. regleringstal.

⁵ Se förordningen (2021:1260) om upphävande av förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

⁶ CSN, Lånekontraktspersoner - uppdrag i 2020 års regleringsbrev, december 2020.

Bestämmelser om återbetalning av studielån tagna efter den 30 juni 2001 (*annuitetslån*) finns i studiestödslagen. Enligt övergångsbestämmelserna till denna lag gäller den äldre studiestödslagen (1973:349) fortfarande i fråga om studiestöd som avser tiden före den 1 juli 2001.

Genom lagen (1988:877) om ändring i studiestödslagen (1973:349) infördes en reglering av studielån som gällde under tiden den 1 januari 1989–30 juni 2001. Enligt övergångsbestämmelserna till denna ändringslag ska äldre föreskrifter fortfarande gälla i fråga om studiestöd som avser tiden före den 1 januari 1989. Den äldre studiestödslagen tillämpas således fortfarande när det gäller återbetalning av *studielån* och *återbetalningspliktiga studiemedel*.

Studerande som i dag tar nya studielån får sina lån i form av annuitetslån enligt bestämmelserna i den nu gällande studiestödslagen. Det är således endast annuitetslånen som ökar i antal medan antalet studielån och återbetalningspliktiga studiemedel tagna före den 1 juli 2001 minskar allteftersom dessa lån slutbetalas eller avskrivs. En låntagare kan ha flera olika typer av studielån beroende på när låntagaren har studerat med studiemedel. De allra flesta, cirka 1 498 000 låntagare, har annuitetslån. Relativt många låntagare, cirka 212 000, har studielån och endast cirka 35 000 låntagare har återbetalningspliktiga studiemedel.⁷

För varje lånetyp finns vissa särskilda återbetalnings- och trygghetsregler som under vissa förutsättningar kan ge möjlighet till bl.a. nedsättning och avskrivning. Det belopp som ska betalas under ett år kallas årsbelopp för de två nyaste lånetyperna och årsavgift för den äldsta lånetypen. Det följer inte några krav på ränteskillnadsersättning när en låntagare betalar in extra eller återbetalar hela lånet i förtid.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs, hur de ska samlas in och lagras

För att kunna knyta ett studielån till en viss individ (och i sin tur ett hushåll) behövs uppgifter om låntagaren med angivande av personnummer. Eftersom studielånen är av olika karaktär och har olika villkor beroende på när lånet togs, bör även en uppgift om vilken typ av

⁷ CSN, Studiestödet 2021, En uppföljning av studiestödets utveckling och effekter, rapport 2022:3, s. 107.

lån det är fråga om samlas in. De olika typerna av lån utgörs av återbetalningspliktiga studiemedel, studielån eller annuitetslån.

Den uppgift som är av enskilt störst intresse bör vara storleken på den utestående skulden. Uppgifterna bör samlas in per den 31 december varje år. Därigenom kan, såvitt utredningen kan bedöma, arbetet med att lämna uppgifterna samordnas med arbetet med att lämna årsbesked till låntagarna. Det är också av intresse vilken förändring av skuldbeloppet som har skett under det aktuella året. Sådana beräkningar kan ske med hjälp av att följande uppgifter samlas in: påförd ränta och avgifter samt betalda avgifter och årsbelopp eller i förekommande fall årsavgift.

Enligt utredningens uppfattning bör insamlingen omfatta alla studielån för vilka låntagaren är betalningsansvarig oavsett om låntagaren har påbörjat återbetalning av lånet eller inte. Endast lån som har eftergivits eller som låntagaren av något annat skäl inte längre är betalningsansvarig för, t.ex. på grund av preskription, ska exkluderas från insamlingen.

Den statistikansvariga myndigheten ska begära ut de nu aktuella uppgifterna från CSN med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

De ovannämnda variablerna ska lagras av den statistikansvariga myndigheten per den 31 december varje år på individnivå.

8.3 Bostadslån

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers bostadskrediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt (s.k. bostadslån), ska samlas in per den 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in om respektive lån är

1. samtliga låntagares personnummer,
2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
3. lånets utestående nominella belopp och förfalldatum,
4. startdatum och åtagandebelopp vid startdatum,
5. överenskommen årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället, räntejusteringsdatum och räntebindningstid,

6. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen,
7. den säkerhet som lämnats för lånet i form av inteckning i fast egendom eller tomträtt, eller pant i bostadsrätt samt uppgift om säkerhetens fastighetsbeteckning eller geografiska placering, och
8. långivarens organisationsnummer.

Uppgifterna ska samlas in genom att följande slags företag åläggs en uppgiftsskyldighet

- svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse,
- utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial enligt samma lag, och
- företag som har fått tillstånd att lämna bostadskrediter enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bostadskreditinstitut).

Ovanstående institut ska också lämna uppgifter om bostadskrediter som överlåtits till icke-uppgiftsskyldiga företag och som institutet har åtagit sig att administrera. Med att administrera i förhållande till låntagaren avses att företaget tar emot betalning av ränta och amortering för lånet från låntagaren.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra storleken på bostadslånet samt övriga variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om bostadslån

Köp av en egen bostad är i många fall den största investeringen ett hushåll gör. För att finansiera köpet måste hushållet i regel ta ett bostadslån. På aggregerad nivå utgjorde utlåningen från monetära finansinstitut, bostadskreditinstitut och alternativa investeringsfonder⁸ till hushåll för bostadsändamål cirka 78 procent av den totala utlåningen till hushållen (se figur 8.1). Bostadslånen utgör alltså en

⁸ De alternativa investeringsfonder som ingår i Finansmarknadsstatistiken är kopplade till bostadskreditinstitut och har tillgångar som i huvudsak består av bostadslån.

övervägande del av de svenska hushållens totala skulder och har därigenom en särställning i förhållande till andra hushållsskulder. Lånen har dessutom vissa specifika egenskaper. Till skillnad från ett blanco-lån tas ett bostadslån med den egna bostaden som säkerhet. Bostadslånet kan därför ges till en lägre ränta.

De företag som har tillstånd från Finansinspektionen för att lämna bostadslån (se vidare nedan) omfattas av en särskild reglering (s.k. makrotillsynsinstrument) som syftar till att öka motståndskraften hos det finansiella systemets kunder, dvs. hushåll och icke-finansiella företag. Regleringen består bl.a. av bestämmelser om bolånetaket och amorteringskrav. Bolånetaket begränsar låntagarens belåningsgrad, dvs. bostadslånets storlek i relation till bostadens marknadsvärde, till maximalt 85 procent (Finansinspektionens allmänna råd, FFFS 2016:33). Vidare finns det villkor för till vilken lägsta möjliga nivå som långivaren får erbjuda låntagaren att amortera. Vid en tillämpning av de nuvarande amorteringskraven (FFFS 2016:16) blir storleken på hushållens amorteringar beroende av belåningsgrad och skuldkvot, bolånet i relation till inkomst före skatt.

För att statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska bli rättvisande och för att den ska kunna användas för de ändamål som har beskrivits i kapitel 3, bör uppgifter om fysiska personers bostadslån samlas in och redovisas särskilt. Med bostadslån avser utredningen sådana bostadskrediter som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till en fastighet. Denna definition motsvarar den som anger vilka krediter som ska omfattas av amorteringskrav enligt 6 kap. 3 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

I Finansinspektionens ovan nämnda föreskrifter om amorteringskrav undantas utlåning som lämnas mot säkerhet i en lantbruksenhet enligt fastighetstaxeringslagen. Lantbruksenhet är jord- och skogsbruksfastigheter som beskattas som enskild näringsverksamhet. Det är enligt utredningens mening angeläget att uppgifter om skulder som är kopplade till jord- och skogsbruksfastigheter ingår i statistiken över hushållens tillgångar och skulder (se avsnitt 5.7). Utredningen föreslår därför inte något motsvarande undantag som i Finansinspektionens föreskrifter när det gäller uppgiftsskyldighet i fråga om bostadslån för den nya statistiken. Till följd av det sagda

kommer även andra lån än de som i vanlig mening definieras som bostadslån att omfattas av denna del av statistiken.

Sedan införandet av bolånetaket som beskrivits ovan finansierar långivarna i regel högst 85 procent av inköpspriset genom bostadslån. Resterande del måste bostadsköparen finansiera på annat sätt. Detta sker oftast genom att bostadsköparen betalar med egna medel eller genom blancolån. Blancolån behandlas i avsnitt 8.4.

Skulder genom bostadsrättsföreningar ska inte samlas in

Utöver bostadslån har hushåll som bor i bostadsrätter i de flesta fall indirekta skulder genom bostadsrättsföreningars lån, vars ränteutgifter och amorteringar avspeglas i föreningens månadsavgifter. Föreningarnas skuldsättning har ökat över tid och nybildade föreningar är generellt mer skuldsatta än äldre föreningar. Föreningarnas samlade lån uppgick till drygt 450 miljarder kronor 2018.⁹ Det finns dock stora variationer i skuldsättning mellan olika föreningar.

Genom föreningens lån är medlemmarna exponerade mot flera olika risker. Om räntorna stiger ökar föreningens utgifter. Det innebär att föreningar med höga skulder kan behöva höja månadsavgifterna för att behålla samma underhållsstandard och amorteringstakt. Ökade avgifter för bostadsrätten sammanfaller sannolikt med ökade utgifter för hushållets egna bostadslån, vilket kan medföra att enskilda hushåll får det svårt att betala för sin bostad. Det är ovanligt att en bostadsrättsförening fallerar på sina skulder. Om det skulle inträffa och fastigheten säljs omvandlas bostadsrätterna till hyresrätter och bostadsrättsinnehavarna gör en ekonomisk förlust avseende bostadsrättens värde. Det skulle också innebära att bostadsrättsinnehavarens bostadslån måste omvandlas till ett blancolån med betydligt högre räntor som följd. För den enskilde kan det få stora privatekonomiska konsekvenser.

Det kan därför finnas skäl att samla in uppgifter om enskilda bostadsrättsinnehavares respektive andel av bostadsrättsföreningens lån. Uppgifter om föreningarnas skulder kommer dock inte att finnas i det nya bostadsrättsregistret. För att kunna redovisa föreningarnas skulder i den nya statistiken skulle i stället respektive för-

⁹ Lidberg, A., Bostadsrättsföreningars ekonomi och finansiell stabilitet, 2018. Ekonomisk kommentar, nr 4, Sveriges riksbank.

ening behöva åläggas en periodisk uppgiftsskyldighet. Det framstår enligt utredningens mening inte som rimligt för vare sig föreningarna eller den statistikansvariga myndigheten.

Banker och andra kreditinstitut har visserligen i förekommande fall uppgifter om en förenings skuldsättning. Uppgifterna hämtas dock in i samband med att ett bostadslån beviljas till en medlem i föreningen och ger därför endast en ögonblicksbild av skulderna vid utlåningstillfället. Hur föreningens skuldsättning förändras under bostadslånets löptid fångas med andra ord inte. Utredningen bedömer därför att uppgifter om bostadsrättsföreningarnas skulder inte ska samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Såvitt utredningen kan bedöma framstår det dessutom som rimligt att i de flesta fall anta att den aktuella föreningens skulder speglas i månadsavgifterna på så sätt att högre kostnader för räntor och avgifter leder till högre avgifter, vilka i sin tur återspeglas i marknadsvärdet på bostadsrätten.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs

De uppgifter som inledningsvis behövs avseende enskilda bostadslån är sådana uppgifter som möjliggör att ett visst lån kan knytas till en eller flera låntagare. Det rör sig om samtliga låntagares personnummer. För att möjliggöra studier av lånets utveckling över tid bör låne nummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet samlas in. Denna uppgift tillsammans med uppgift om långivarens organisationsnummer bör enligt utredningens uppfattning göra uppgifterna om lånet unika.

För att ge en rättvisande bild av hushållens bostadslån är den enskilt viktigaste variabeln uppgift om lånets storlek, dvs. lånets utestående nominella belopp. Om det finns fler än en låntagare, får lånets utestående nominella belopp fördelas lika mellan dessa.

Uppgifterna bör enligt utredningens uppfattning samlas in per den 31 december varje år. Utredningen anser att det är tillräckligt att inhämta uppgifterna en gång per år med tanke på att bostadslån ofta löper under lång tid.

Enligt utredningens mening bör insamlingen till statistiken omfatta alla bostadslån för vilka en låntagare är betalningsskyldig och

endast utesluta uppgifter om sådana lån som eftergivits eller för vilka betalningsansvaret av något annat skäl inte längre kvarstår, t.ex. på grund av preskription.

Även andra uppgifter om enskilda personers bostadslån som är av intresse att studera bör enligt utredningens uppfattning samlas in. Dessa uppgifter avser lånets löptid genom uppgift om förfalldatum, amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, överenskommen årlig ränta i procent, räntejusteringsdatum och räntebindningstid.

Härutöver vore det önskvärt att uppgifter om huruvida lånet omfattas av något amorteringskrav och i sådant fall till följd av vilken eller vilka regleringar samlas in. Enligt uppgift från Bankföreningen finns dock inte alltid uppgifter om huruvida ett lån omfattas av amorteringskrav samlat på ett strukturerat sätt. Enligt utredningen ska i stället uppgifter om lånets startdatum, åtagandebelopp vid startdatum och storleken på den senaste amorteringen samlas in. Genom dessa uppgifter tillsammans med uppgifter om säkerhet (se vidare nedan) och inkomst är det möjligt att göra uppskattningar av förekomsten av amorteringskrav och vilket eller vilka regleringar som styr lånen.

Även uppgifter om den eller de säkerheter som är kopplade till krediten bör samlas in. Uppgifterna bör avse om det är fråga om inteckning i fast egendom eller tomträtt eller pant i bostadsrätt och uppgifter om säkerhetens geografiska placering. Om säkerheten består av fast egendom bör en uppgift om fastighetsbeteckning samlas in och i annat fall säkerhetens geografiska placering. På så sätt bör säkerheten kunna matchas med de tillgångar som redovisats avseende enskildas reala tillgångar, se avsnitten 6.3 och 6.4.

Enligt utredningens uppfattning bör inte några andra detaljerade uppgifter om säkerheten samlas in till denna del av den nya statistiken. Skälet till detta är intresset av att minska uppgiftslämnarbördan för långivarna. Uppgifter om bl.a. säkerhetens värde bör i stället kunna hämtas från den insamlade statistiken avseende enskildas reala tillgångar.

Hur uppgifterna ska samlas in och lagras

Bolånemarknaden domineras i dag av åtta s.k. monetära finansinstitut (cirka 95 procent).¹⁰ Dessa utgörs i huvudsak av svenska banker och kreditmarknadsföretag som i lagen om bank- och finansieringsrörelse tillsammans benämns kreditinstitut. På marknaden finns dock andra slags kreditinstitut än svenska, inklusive sådana utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial, såsom Danske Bank A/S, och Nordea Bank Abp. På senare tid har dock de nämnda utländska kreditinstituten etablerat svenska s.k. hypoteksbolag, dvs. svenska kreditmarknadsföretag, från vilka den huvudsakliga nyutlåningen sker.

Banker finansierar traditionellt sett sina bostadslån genom att ge ut säkerställda obligationer. Sedan den 1 januari 2017 finns det också möjlighet för andra kreditgivare än kreditinstitut att ge bostadslån till hushåll under förutsättning att de har fått tillstånd enligt lagen om verksamhet med bostadskrediter (bostadskreditinstitut). Till följd av att det tillkommit nya aktörer på marknaden för bostadslån har också nya finansieringsformer kommit att tillämpas. Dessa bygger på överlåtelse av bostadslån till bolänestrukturer utanför bankernas och bostadskreditinstitutens balansräkningar. Det kan ske på ett antal olika sätt, exempelvis genom bolänefonder, AIF:er (se även avsnitt 7.4), s.k. värdepapperisering eller försäljning av portföljer med bostadslån till bolag inom eller utom en bankkoncern. Låntagaren märker sällan någon skillnad mellan dessa nya finansieringsformer jämfört med traditionell finansiering i form av säkerställda obligationer eftersom den ursprungliga långivaren vanligtvis behåller själva administrationen av bostadslånen, dvs. hanteringen av amorteringar och räntebetalningar i förhållande till låntagarna.¹¹ I dessa fall får det antas att skuldebrevens kvarlämnats hos långivaren.

Försäljning av skuldebrev förutsätter som huvudregel s.k. tradition, för att transaktionen ska vara gällande mot överlåtarens borgenärer. Med tradition avses att ett skuldebrev överlämnas till förvärvaren som erhåller s.k. sakrättsligt skydd mot säljarens borgenärer genom att få skuldebrevet i sin besittning. För transaktioner där en bank, ett kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersinstitut säljer löpande skuldebrev finns det dock i 2 kap. 22 § andra stycket

¹⁰ Se prop. 2015/16:89 s. 14.

¹¹ Engström, N., Nya utmanare på bolånemarknaden – Ökad konkurrens och möjlig räntepress, 2020. Ekonomisk kommentar, nr 1, Sveriges riksbank.

lagen om skuldebrev ett undantag från det s.k. traditionskravet. En sådan transaktion blir enligt bestämmelsen gällande mot överlåtarens borgenärer även om skuldebrevet kvarlämnats för förvaring hos banken, företaget eller institutet. I lagens förarbeten anges att det inte utgör något hinder att tillämpa bestämmelsen om banken i anslutning till förvaringen även åtagit sig viss förvaltning avseende värdepappren (prop. 2000/01:19 s. 24).

I augusti 2021 hade 22 företag tillstånd från Finansinspektionen enligt lagen om verksamhet med bostadskrediter. Av dessa s.k. bostadskreditinstitut hade sju stycken rätt att ge ut bostadslån till hushåll. Övriga institut har inte tillstånd att ge ut bostadslån men har rätt att förmedla sådana lån.

Bostadskreditinstitutens utlåning till svenska hushåll är än så länge liten i förhållande till de totala utstående bostadslånen. Utlåningen uppgick i januari 2021 till 0,8 procent av de totala bostadslånen.¹² Institutet konkurrerar dock med låga räntor och växer snabbt. Utlåningen ökade från 26 till knappt 48 miljarder kronor från andra kvartalet 2020 till utgången av 2021.¹³ Institutet kan därför bli allt viktigare för att ge en fullgod bild över hushållens skulder.

Det är angeläget att statistiken över hushållens bostadslån blir så heltäckande som möjligt, särskilt mot bakgrund av bostadslånens betydelse för hushållens ekonomi och lånens andel av hushållens totala skuldsättning. Det räcker därför inte att samla in uppgifter från de största aktörerna på marknaden. Samtliga de finansiella institut som ger ut bostadslån på den svenska marknaden bör därför åläggas en uppgiftsskyldighet inklusive de utländska kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige genom filial, även om denna verksamhet minskar i betydelse sedan etableringen av vissa hypoteksbolag (se ovan).

Dessa institut kan i sin tur överlåta bostadslån, inte sällan till bolag inom samma koncern. Genom sådana finansieringsupplägg följer en mängd olika finansiella företag som förvärvat portföljer av bostadslån. Det framstår enligt utredningen inte som praktiskt genomförbart att samla in uppgifter om bostadslån från dessa aktörer. Det bör i stället vara de institut som har lämnat bostadslånet som åläggs en uppgiftsskyldighet. Det rör sig om svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse och utländska kreditinstitut som dri-

¹² Finansmarknadsstatistiken, juli 2021.

¹³ Finansinspektionen, Bankbarometern, den 6 april 2022.

ver verksamhet i Sverige genom filial samt kreditgivare som fått tillstånd enligt lagen om verksamhet med bostadskrediter (bostadskreditinstitut). För att lån som överlåtits till icke-uppgiftsskyldiga företag i så stor utsträckning som möjligt ska omfattas av statistiken ska de uppgiftsskyldiga instituten även lämna uppgifter om administrerade lån som överlåtits till icke-uppgiftsskyldiga företag.

Det finns enligt utredningen ingenting som hindrar att uppgifterna i praktiken rapporteras av ett företag (t.ex. inom en bankkoncern) för någon annans räkning. Ansvaret för att uppgifterna lämnas till den statistikansvariga myndigheten ska dock åligga ovan nämnda institut som har lämnat och som åtagit sig att administrera bostadslånen.

Storleken på bostadslånet och resterande variabler enligt ovan ska lagras av den statistikansvariga myndigheten per den 31 december varje år på individnivå. Uppgifterna om storleken på bostadslånet ska, som nämnts ovan, fördelas lika på antalet låntagare. En sådan bearbetning möjliggörs av att uppgifter om samtliga låntagare ska samlas in.

8.4 Konsumtionslån

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers konsumtionslån, dvs. krediter som inte är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in om respektive lån är

1. samtliga låntagares personnummer,
2. lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
3. åtagandebelopp vid startdatum,
4. lånets utestående nominella belopp och förfalldatum,
5. lånetyp: blacolån, objektlån, kort- eller kontokredit, depåkredit, eller annan fakturakredit,
6. årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället,
7. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen,

8. i förekommande fall, den säkerhet som lämnats för lånet i form av värdepapper, fordon eller annat, och
9. långgivarens organisationsnummer.

Uppgifterna ska samlas in genom att följande slags företag åläggs en uppgiftsskyldighet

- svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse,
- utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial enligt samma lag,
- värdepappersbolag som har tillstånd att lämna kunder kredit enligt lagen om värdepappersmarknaden, och
- svenska och utländska företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (konsumentkreditinstitut).

Ovanstående institut ska också lämna uppgifter om sådana lån som överlåtits till icke uppgiftsskyldiga företag och som institutet åtagit sig att administrera i förhållande till låntagaren. Med att administrera i förhållande till låntagaren avses att institutet tar emot betalning av ränta och amortering för lånet från låntagaren.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra storleken på lånet och övriga variabler enligt ovan per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om konsumtionslån

Utöver bostadslån och studielån består de svenska hushållens skulder till stor del av s.k. konsumtionslån. Det finns inte någon entydig definition av begreppet. I SCB:s statistik definieras konsumtionslån som lån utan säkerhet där t.ex. konto- och kortkrediter, privatlån och handpenninglån, men inte s.k. snabblån, eller högkostnadskrediter, ingår. I Riksbankens Finansmarknadsstatistik definieras konsumtionslån som lån utan säkerhet till hushåll som inte är företagarhus-håll. Finansinspektionen har en bredare definition som innebär att alla lån som inte har en bostad som säkerhet utgör ett konsumtionslån.

För att den nya statistiken ska ge en så heltäckande bild som möjligt över hushållens skulder bör en så bred definition som möjligt tillämpas. Utredningen definierar därför konsumtionslån som krediter som inte är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt (se avseende bostadslån i avsnitt 8.3). Något undantag för skulder som tagits av en fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet föreslås inte (jfr avsnitt 5.7).

På aggregerad nivå utgjorde konsumtionslånen cirka 16 procent av hushållens totala lån 2021. Här ingår dock inte lån från konsumentkreditinstitut, s.k. högkostnadskrediter. Dessa uppgick vid utgången av december 2021 till cirka 6 miljarder kronor.¹⁴

Trots att konsumtionslånen endast utgör en mindre andel av hushållens totala lån uppgår räntor och amorteringar på dessa lån till mer än hälften av de totala lånebetalningarna.¹⁵ Det beror på att konsumtionslån har högre räntor och en snabbare amorteringstakt än bostadslån. Hushållens lån till konsumtion har vuxit snabbt det senaste decenniet. Enligt Finansinspektionens rapport Svenska konsumtionslån i oktober 2020 har efterfrågan på större blancolån ökat främst som en följd av den starka konjunkturen och de låga räntorna. Även stigande bostadspriser och regleringar av bostadslånemarknaden kan enligt inspektionen ha bidragit till ökningen. Inspektionen anger även att räntebärande fakturaköp har ökat de senaste åren, vilket sammanfaller med en ökad e-handel och att individer ofta gör fakturaköp eller betalar med konto- och kortkrediter. I inspektionens rapport i november 2021¹⁶ framgår att konsumtionslånen sjönk under covid-19-pandemin 2020 för att återigen öka i tillväxttakt under hösten 2021.

Med den stora tillgången till konsumtionslån ökar risken att en person hamnar i skuldspiraler och att ett litet lån snabbt växer till en stor skuld. Konsumtionslån kan således påverka enskilda fysiska personers ekonomi negativt. Finanskrisen visade också hur en åtstramning av utbudet på konsumtionslån snabbt kan förstärka ett fall i hushållens konsumtion och aggregerad efterfrågan.¹⁷ Uppgifter om

¹⁴ Uppgifter till utredningen från Finansinspektionen, utredningens dnr Komm2022/00171/Fi2021:02-5.

¹⁵ Finansinspektionen, Svenska konsumtionslån, den 1 oktober 2020.

¹⁶ Finansinspektionen, Svenska konsumtionslån, den 17 november 2021.

¹⁷ Se t.ex. Benmelech, E., Meisenzahl, R.R. och Ramcharan, R., The real effects of liquidity during the financial crisis: Evidence from automobiles. *The Quarterly Journal of Economics*, 2017, 132(1), s. 317–365.

konsumtionslån bör därför samlas in med kvartalsfrekvens för att ingå i den nya statistiken.

Kretsen av berörda uppgiftslämnare

Tillståndsplikt

Uppgiftsskyldighet avseende fysiska personers konsumtionslån bör enligt utredningens mening i första hand knytas till de företag som lämnar lånet. Som huvudregel krävs tillstånd från Finansinspektionen eller en motsvarande myndighet i ett annat land inom EES än Sverige för att yrkesmässigt lämna eller förmedla krediter till fysiska personer.

Aktörerna på marknaden för konsumtionslån varierar stort i storlek och omsättning. Det beror på att vissa företag endast erbjuder krediter, medan andra företag erbjuder ett mer varierat utbud av finansiella tjänster. Kreditgivare som tillhandahåller krediter till fysiska personer har i huvudsak antingen tillstånd som

- bank eller kreditmarknadsföretag, dvs. kreditinstitut, enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, eller
- konsumentkreditföretag enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter.

I vissa fall rör det sig om utländska banker, i huvudsak sådana banker som har hemvist inom andra länder inom EES, som driver verksamhet i Sverige genom en filial men även vissa andra utländska kreditinstitut. Bland de utländska banker som driver verksamhet genom filial i Sverige kan nämnas Danske Bank A/S, DNB ASA och Nordea Bank Abp.

Även värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersmarknaden och betalningsinstitut enligt lagen om betaltjänster kan under vissa förutsättningar lämna krediter till fysiska personer. Såväl värdepappersbolag som betalningsinstitut omfattas av tillståndsplikt.

Det förekommer även att krediter överläts till andra icke tillståndspliktiga företag och till företag som bedriver inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182). Eftersom uppgifterna om krediten i de flesta fall inte finns kvar hos den ursprunglige kreditgivaren

bör, om möjligt, förvärvaren åläggas en uppgiftsskyldighet (se vidare om uppgiftsskyldighet för inkassoföretag i avsnitt 8.5).

I det följande beskrivs de olika kategorierna av kreditgivare och vilka krediter de lämnar.

Kreditinstitut

Ett kreditinstitut är enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse en bank eller ett kreditmarknadsföretag (1 kap. 5 § 10). I bankernas huvudsakliga verksamhet ingår bl.a. att bevilja krediter till allmänheten. I kategorin banker finns såväl bankaktiebolag av olika storlek, medlemsbanker och mindre lokala och regionala sparbanker (1 kap. 5 § 2 samma lag). Antalet företag med tillstånd från Finansinspektionen i respektive kategori uppgick i september 2022 till 41 bankaktiebolag, två medlemsbanker och 44 sparbanker.

Ett kreditmarknadsföretag är ett företag som driver tillståndspliktig finansieringsrörelse (1 kap. 4 och 5 §§ samma lag). I finansieringsrörelse ingår näringsverksamhet som har till ändamål att bl.a. lämna kredit och ställa säkerhet för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (leasing).

I september 2022 fanns det 32 svenska kreditmarknadsföretag med tillstånd från Finansinspektionen.

Konsumentkreditinstitut

I syfte att stärka konsumentskyddet vid kreditgivning från s.k. snabblåneföretag infördes i juli 2014 ett krav på att företag som driver verksamhet med konsumentkrediter ska ha tillstånd från Finansinspektionen. Något sådant krav för företag som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter utan att ta emot återbetalningspliktiga medel fanns inte tidigare. Bestämmelserna infördes i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Företag med ett tillstånd enligt den lagen kallas konsumentkreditinstitut (informellt även benämnda snabblåneinstitut).

Från tillståndsplikt undantas verksamhet med konsumentkrediter som drivs med tillstånd enligt andra författningar, t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Något krav på tillstånd finns inte heller för icke finansiella företag som i sin verksamhet tillhandahåller

konsumentkrediter som ett underordnat led i affärsverksamheten. Det innebär t.ex. att ett företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds, eller varor som framställs eller säljs, undantas från tillståndsplikt. Därmed undantas konsumentkrediter som lämnas eller förmedlas inom handeln som betraktas som anstånd med betalning och inte lån, t.ex. kontokortskrediter och avbetalningsköp. Företag inom handeln som beviljar anstånd med betalning vid köp av varor eller tjänster omfattas alltså inte av tillståndsplikt enligt lagen.

Så är inte heller fallet för t.ex. pantbanker, statliga och kommunala myndigheter och ideella verksamheter, såsom hjälporganisationer, kyrkliga samfund och liknande. Inte heller fakturakrediter omfattas av tillståndsplikten (prop. 2013/14:107 s. 45).

Den totala utlåningen från de institut som 2021 hade tillstånd som konsumentkreditinstitut uppgick till cirka 6 miljarder kronor, dvs. mindre än en procent av de totala konsumtionslånen.

Antalet tillstånd från Finansinspektionen i kategorin konsumentkreditinstitut uppgick i september 2022 till 72. Därutöver hade ett utländskt betalningsinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial ett tillstånd från Finansinspektionen att bedriva konsumentkreditgivning enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Värdepappersbolag

Värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersmarknaden får lämna sina kunder kredit för att kunden, genom värdepappersbolaget, ska kunna genomföra en transaktion i ett eller flera finansiella instrument. Den kreditgivning som avses är i första hand s.k. depåkrediter som kan utnyttjas för värdepappershandel. Det krävs i ett sådant fall att värdepappersbolaget har ett sidotillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 2 lagen om värdepappersmarknaden. I september 2022 hade nio värdepappersbolag ett sådant sidotillstånd.

Betalningsinstitut

Vid köp av varor och tjänster på olika e-handelsplattformar (e-handel) används i allmänhet någon form av elektronisk betalning. För att en person ska kunna genomföra en elektronisk betalning

måste såväl denne som e-handlaren anlita en betaltjänstleverantör. Betaltjänstleverantören kan tillhandahålla flera alternativ för betalning, t.ex. direktbetalning via bank, kortbetalning, fakturabetalning eller avbetalning. De olika betalningssätten kan alltså innebära att betalning sker direkt eller att en kredit lämnas. I den utsträckning kredit lämnas vid e-handel är det i allmänhet en betaltjänstleverantör, inte e-handlaren, som är kreditgivare (prop. 2019/20:79 s. 7).

Den näringsrättsliga regleringen av betalningsinstitut finns i huvudsak i lagen om betaltjänster, i det följande benämnd betaltjänstlagen. För att tillhandahålla olika typer av betaltjänster krävs tillstånd av Finansinspektionen. Från kravet på tillstånd enligt betaltjänstlagen undantas bl.a. banker och kreditmarknadsföretag som står under tillsynsplikt till följd av annan lagstiftning (jfr ovan). Antalet företag med tillstånd att genomföra betalningstransaktioner genom kreditutrymme enligt 1 kap. 2 § 4 lagen om betaltjänster uppgick i september 2022 till 13.

Uppgiftsskyldighet

Som framgår ovan krävs inte i alla situationer tillstånd från Finansinspektionen för att lämna kredit till fysiska personer. Tillstånd krävs exempelvis inte för företag som tillhandahåller kredit i samband med köp inom handeln och som betraktas som anstånd med betalning och inte lån, som t.ex. kontokortskrediter och avbetalningsköp. Icke-finansiella företag som lämnar fakturakrediter behöver inte heller ha tillstånd från Finansinspektionen.

Enligt utredningens mening framstår det inte som rimligt att ålägga en uppgiftsskyldighet för andra företag än sådana som bedriver sin verksamhet med tillstånd av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Uppgiftsskyldighet bör i stället åläggas sådana finansiella företag som får antas stå för merparten av kreditgivningen till konsumenter eller vars utlåning innebär betydande risker för enskilda fysiska personer och hushåll.

Svenska banker och kreditmarknadsföretag lämnar krediter till fysiska personer i sådan omfattning att de enligt utredningens mening bör åläggas en uppgiftsskyldighet. Detsamma gäller utländska banker som driver verksamhet genom filial i Sverige. Ytterligare ett antal utländska kreditinstitut har tillstånd från Finansinspek-

tionen att lämna krediter till fysiska personer. Storleksmässigt utgör utlåning från dessa företag såvitt utredningen kan bedöma en så pass liten andel av den totala utlåningen till fysiska personer att det inte är motiverat att ålägga dem en uppgiftsskyldighet. Något förslag om uppgiftsskyldighet för andra utländska kreditinstitut än banker som driver verksamhet genom filial i Sverige lämnas därför inte.

Svenska konsumentkreditföretag är i många fall inriktade på små blacolån med korta löptider, s.k. högkostnadskrediter, och står för en mycket liten andel av hushållens totala lånebelopp. Eftersom återbetalningsperioden ofta är kort tar instituten ut en högre ränta och fler avgifter än övriga långivare. I vissa fall kan den effektiva räntan vara mycket hög, särskilt om fasta avgifter tas ut och lånet har en kort löptid. Detta kan i sin tur innebära att lånebetalningen blir hög relativt lånets storlek. Det kan bidra till att låntagaren kan få svårt att betala tillbaka sina lån och tar nya lån för att hantera betalningarna på de tidigare lånen. Även små, dyra, lån kan då bidra till att låntagaren blir överskuldssatt. Det är därför viktigt att det genom den nya statistiken går att observera utvecklingen av lånen över tid.

Utredningen föreslår därför att även företag som har fått tillstånd enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter åläggs en uppgiftsskyldighet. Tillstånd får enligt lagen ges till ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening samt till motsvarande utländskt företag. Även det utländska företag som för närvarande har tillstånd till konsumentkreditgivning enligt lagen omfattas alltså av uppgiftsskyldighet.

Utlåning till allmänheten sker även, som berörs ovan, från värdepappersbolag genom s.k. depåkrediter. En depåkredit innebär att kunden beviljas kredit som kan utnyttjas för köp av värdepapper och där värdepappren fungerar som säkerhet för krediten. Sådana krediter tillhandahålls, förutom av värdepappersbolag, även av kreditinstitut. Storleksmässigt är värdepappersbolagens utlåning genom depåkrediter mycket liten i förhållande till hushållens totala lån, vilket i viss mån talar emot att ålägga bolagen en uppgiftsskyldighet. De personer som nyttjar en depåkredit sätter sig dock inte endast i skuld utan tar även en investeringsrisk. Som framgår av avsnitten 7.2–7.4 kommer uppgifter om enskilda personers medel på inlåningskonto och värdepappersinnehav hos värdepappersbolag att samlas in till den nya statistiken. För att kunna ge en balanserad bild av hushållens tillgångar och skulder är det därför angeläget att också värdepappers-

bolagen åläggs en uppgiftsskyldighet avseende den utlåning som sker till investerare.

Utlåning till allmänheten kan också ske från bl.a. betalningsinstitut i samband med köp av varor eller tjänster på e-handelsplattformar. Betalningsinstituten erbjuder olika betalningssätt, inklusive fakturabetalning och avbetalning där det är betalningsinstitutet, inte e-handlaren, som lämnar krediten. Antalet betalningsinstitut som inte står under tillståndsplikt enligt annan lagstiftning är än så länge få.¹⁸ Den snabba tekniska utvecklingen inom området bidrar dock till en ökad efterfrågan på digitala betaltjänstlösningar. Enligt utredningens bedömning är dock storleken på utlåningen,¹⁹ och den risk som är förenad med den, i dagsläget inte av sådan omfattning att det finns skäl att ålägga dessa företag en uppgiftsskyldighet. Utredningen lämnar därför inte något förslag om uppgiftsskyldighet när det gäller betalningsinstitut.

Det förekommer att de institut som omfattas av uppgiftsskyldighet överlåter sina fordringar till andra icke uppgiftsskyldiga företag. Även om det inte gått att kartlägga omfattningen av vidareförsäljningen i detalj bedömer utredningen att sådana överlåtelser sker i en inte obetydlig utsträckning. Det framstår inte som praktiskt genomförbart att ålägga sådana företag som förvärvar lån en uppgiftsskyldighet. I de fall de överlåtande instituten åtagit sig att fortsatt administrera lånen i förhållande till låntagaren bör på samma sätt som när de gäller bostadslån de överlåtande instituten åläggas en uppgiftsskyldighet även avseende överlåtna lån (jfr avsnitt 8.3).

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att svenska och utländska banker som har hemvist inom EES och som driver verksamhet i Sverige genom filial samt svenska kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och företag som har tillstånd enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter (konsumentkreditinstitut) ska åläggas en uppgiftsskyldighet. Med banker avses detsamma som i 1 kap. 5 § 2 lagen om bank och finansieringsrörelse, dvs. bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker. Uppgiftsskyldigheten ska även omfatta sådana överlåtna krediter som instituten åtagit sig administrationen för. Med administration avses att institutet tar emot räntor och amortering avseende lånet från låntagaren (jfr avsnitt 8.3). Enligt

¹⁸ Det kan här nämnas att t.ex. Klarna Bank AB har tillstånd att driva bankrörelse.

¹⁹ Enligt Finansinspektionens bankbarometer av den 6 april 2022, s. 15, uppgick de samtliga 41 betaltjänstinstitutens förmedlade volymer under 2021 till 769 miljarder kronor.

utredningens mening framstår det inte som rimligt att ålägga några andra utländska banker eller finansiella företag en uppgiftsskyldighet.

Det finns enligt utredningen ingenting som hindrar att uppgifterna i praktiken rapporteras av t.ex. ett företag inom en koncern för ett annat företag inom samma koncern. Ansvar för att uppgifterna lämnas till den statistikansvariga myndigheten ska dock åligga ovan nämnda institut som lämnat och som åtagit sig att administrera lånen.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs och hur de ska lagras

För att uppnå syftet med statistiken ska information samlas in avseende så många lämnade krediter till fysiska personer i kategorin konsumtionslån som är praktiskt genomförbart. Insamlingen bör som utgångspunkt omfatta lån för vilka en låntagare är betalningsansvarig och endast utesluta uppgifter om sådana lån som eftergivits eller för vilka betalningsansvaret av något annat skäl inte längre kvarstår, t.ex. på grund av preskription.

Konsumtionslån har en snabbare förändringstakt än andra delar av hushållens balansräkningar som ska ingå i den nya statistiken. För att kunna identifiera risker med överskuldssättning till följd av konsumtionslån bör insamlingen av uppgifter i denna kategori ske en gång per kvartal, per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år.

De kategorier av konsumtionslån som är av intresse och som enligt utredningens mening bör samlas in och ingå i den nya statistiken är blancolån, objektslån, kort- eller kontokrediter, depåkrediter samt andra fakturakrediter. Eftersom ändamålet med utlåningen i många fall är okänd är det dock svårt att avgöra hur ett lån eller en kredit faktiskt använts.

När det gäller kortkrediter och krediter som har uppstått genom att en person handlar mot faktura, inklusive avbetalningar, utgör dessa köp i huvudsak en betalningsförmedling eller en periodisering av en betalning. En faktura ska i de allra flesta fall betalas inom 14 eller maximalt 30 dagar. Först om fakturan inte betalas i rätt tid tillkommer dröjsmålsränta och andra avgifter. En kortkredit kan i många fall likna ett fakturaköp eller en avbetalning med möjlighet

att periodisera betalningen. En kortkredit erbjuds i många fall utan ränta eller avgifter en viss kortare period upp till 60 dagar.

Som en följd av att endast finansiella företag åläggs en uppgiftsskyldighet kommer en stor andel av de kort- och fakturakrediter som lämnas av icke finansiella företag inom handeln inte att omfattas av den nya statistiken (se ovan under rubriken Konsumentkreditinstitut och Betalningsinstitut). Utredningen föreslår inte heller att betaltjänstinstitut som i huvudsak lämnar sådana krediter ska vara uppgiftsskyldiga. Det är enligt utredningen inte heller nödvändigt att dessa krediter som i huvudsak utgör en betalningsförmedling eller en periodisering av en betalning ingår i den nya statistiken.

Det förekommer dock i allt större utsträckning att kort- och fakturakrediter inom handeln erbjuds av sådana finansiella företag som ska lämna uppgifter till den nya statistiken, inte minst i samband med e-handel. Krediten utgör dock även i dessa fall i huvudsak en betalningsförmedling eller en periodisering av en betalning. Så länge som kredittagaren betalar krediten inom avtalad tid är den av begränsad betydelse för att bedöma om den innebär en högre risk för kredittagaren att få betalningssvårigheter. Det skulle dock innebära betydande svårigheter att särskilja de kort- och fakturakrediter som skulle behöva samlas in för att bedöma ovanstående risker. Det rör sig bl.a. om de krediter som inte har betalats i tid eller för vilka det har debiterats extra kostnader. Enligt utredningen ska därför uppgifter om samtliga kort- och fakturakrediter samlas in. På så sätt blir statistiken också mer fullständig.

Eftersom uppgiftsskyldighet avser lämnade krediter till fysiska personer undantas annan verksamhet hos de uppgiftsskylda företagen som t.ex. finansiering genom upplåtande av lös egendom till nyttjande (s.k. leasing, jfr 7 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Privata leasingavtal omfattar i många fall nyttjanderätt till ett fordon. Detta är enligt utredningen en godtagbar ordning och leder till en mer rättvisande bild av hushållens balansräkningar eftersom inte heller de fordon som omfattas av leasingavtal kommer att redovisas som tillgångar i statistiken (se avsnitt 6.6). Dessutom exkluderas exempelvis övertrasseringar på inlåningskonton och avgifter för andra tjänster som finansiella företag tillhandahåller, såsom bankfack, betaltjänster och ekonomisk rådgivning (jfr 7 kap. 1 § samma lag).

När det gäller de specifika uppgifterna om konsumtionslånen som behövs är i första hand sådana uppgifter som möjliggör att ett visst lån kan knytas till en eller flera låntagare av intresse. Det handlar om uppgifter om samtliga låntagares personnummer. För att konsumtionslånen ska kunna knytas till en viss långivare behöver också dennes organisationsnummer samlas in. För att möjliggöra studier av lånets utveckling över tid ska också lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långivaren använder och som medför att det specifika lånet kan identifieras samlas in. Denna uppgift tillsammans med uppgift om långivaren bör enligt utredningens uppfattning göra uppgifterna om lånet unika.

När det gäller uppgifter om lånets egenskaper torde det utestående nominella skuldbeloppet och åtagandebelopp vid startdatum vara av allra störst intresse. Om det finns fler än en låntagare, får skuldbelopp och åtagandebelopp vid startdatum fördelas lika mellan dessa.

Härutöver behöver uppgifter om förfalldatum, lånetyp, dvs. blancholån, objektslån, kort- eller kontokredit, depåkredit eller annan fakturakredit samt amorteringstyp, dvs. rak amortering eller annuitet, storleken på den senaste amorteringen samt årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället samlas in. Om säkerhet finns ska en uppgift om vilken typ av säkerhet det är fråga om också samlas in enligt följande: värdepapper, fordon eller annan säkerhet.

Storleken på lånet samt övriga variabler enligt ovan ska lagras av den statistikansvariga myndigheten per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december på individnivå. Genom att uppgifter om samtliga låntagare ska samlas in är det möjligt att fördela skuldbelopp och åtagandebelopp mellan dessa.

8.5 Skulder hos inkassoföretag

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers skulder som har förvärvats för indrivning i inkassoverksamhet ska samlas in per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska samlas in om respektive skuld är

1. samtliga gäldenärens personnummer,
2. den aktuella borgenärens organisationsnummer,
3. skuldens utestående nominella belopp och upplupen ränta,
4. datum då skulden förvärvades, och
5. om skulden är föremål för en pågående avbetalningsplan eller inte.

Uppgifterna ska samlas in genom att den som har tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet åläggs en uppgiftsskyldighet.

Uppgiftsskyldighet ska gälla även sådana skulder som överlåtit till icke-uppgiftsskyldiga företag och som den som har inkassotillstånd ansvarar för att driva in.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra storleken på skulden och övriga variabler enligt ovan per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år på individnivå.

Behovet av uppgifter om skulder hos inkassoföretag

Fysiska personers skulder till inkassoföretag kan uppskattas till cirka 80 miljarder kronor.²⁰ Beloppet avser krav som den som bedriver inkassoverksamhet (s.k. inkassoföretag) driver in dels för egen räkning, dels för annans räkning (s.k. inkassofordringar). Sådan inkassoverksamhet får bedrivas endast efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten (2 § första stycket inkassolagen). Företag som redan står under Finansinspektionens tillstånd och advokater undantas från kravet på tillstånd för att bedriva inkassoverksamhet.

²⁰ Finansinspektionen, Konsumentskyddsrapport 2021, den 24 februari 2021 med däri gjord hänvisning till Svensk Inkasso.

Majoriteten av fysiska personers skulder till inkassoföretag utgörs av inkassoskulder, dvs. skulder som inkassoföretaget driver in som ombud för någon annan. Det får antas att en stor del av inkassoskulterna kommer att redovisas i den nya statistiken till följd av utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för finansiella företag (se avsnitten 8.3 och 8.4). Det är dock angeläget att även uppgifter om sådana skulder som överlåtits till inkassoföretagen redovisas i statistiken för att överskuldssättning ska kunna analyseras och motverkas. Det kan i denna skuldkategori röra sig om skulder som uppstått till följd av svårigheter att betala lån och krediter till finansiella företag men även om t.ex. skulder kopplade till en hyrd bostad och obetalda räkningar till icke-finansiella företag. Den som bedriver inkassoverksamhet ska därför åläggas en uppgiftsskyldighet avseende fysiska personers skulder som denne förvärvat för att driva in för egen räkning.

Det förekommer att inkassoföretagen överlåter skulder, inte sällan till företaget inom samma koncern. Det är dock fortsatt det enskilda inkassoföretaget som administrerar skulden i förhållande till gäldenären och det är till inkassoföretaget som gäldenären kan betala skulden med befriande verkan. För att också skulder som omfattas av dylika finansieringsupplägg ska redovisas i statistiken föreslår utredningen att inkassoföretagen ska lämna uppgifter om fysiska personers skulder som företagen överlåtit men fortfarande ansvarar för att driva in.

I februari 2022 hade 157 företag tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs och hur de ska lagras

Som nämns ovan är fysiska personers skulder som överlåtits till inkassoföretag av varierande karaktär. Det kan vara fråga om såväl stora som små skulder och enligt utredningen kan det vara svårt att redovisa såväl det ursprungliga ändamålet med att ta upp lånet som den ursprungliga borgenären. För att skulderna ändå ska redovisas i den nya statistiken ska ett antal grundläggande variabler samlas in. Det rör sig om uppgifter om samtliga gäldenärens personnummer, den aktuella borgenären med angivande av organisationsnummer, skuldens utestående nominella belopp och upplupen ränta, det

datum då inkassoföretaget förvärvade skulden samt en uppgift om huruvida skulden är föremål för en pågående återbetalningsplan. Uppgifterna ska samlas in och lagras på individnivå av den statistikansvariga myndigheten per den 31 mars, 30 juni, 30 september och 31 december varje år.

8.6 Skulder hos Kronofogdemyndigheten

Utredningens förslag: Uppgifter om fysiska personers skulder i utsokningsmål hos Kronofogdemyndigheten per den 31 december varje år ska samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter om skulder i allmänna mål som ska samlas in är

1. gäldenärens personnummer,
2. borgenär/sökande,
3. kapitalbelopp, dvs. sökandens fordran vid begärd utmätning, och
4. totalt skuldbelopp, inklusive ränta och avgifter.

De uppgifter som ska samlas in om de samlade skulderna i enskilda mål är

1. gäldenärens personnummer, och
2. gäldenärens totala utestående skuld, inklusive ränta och avgifter, och
3. gäldenärens totala skuld vid begärd utmätning.

Uppgifterna ska hämtas in från Kronofogdemyndigheten med stöd av 6 § statistikförordningen.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra storleken på skulden i allmänna respektive enskilda mål samt övriga variabler enligt ovan per den 31 december varje år på individnivå.

Exekutionstitlar och verkställighet

Kronofogdemyndigheten är den myndighet i Sverige som har rätt att utmäta egendom för att ge någon betalning för en obetald men fastställd fordran. Mål hos Kronofogdemyndigheten om utmätning

och annan verkställighet kallas utsökningsmål. Vid utgången av 2021 var cirka 391 000 fysiska personer föremål för verkställighet genom utmätning hos Kronofogdemyndigheten. Deras sammanlagda skuldbelopp uppgick till cirka 94 miljarder kronor. För att Kronofogdemyndigheten ska handlägga ett utsökningsmål förutsätts att någon har ansökt om utmätning. En ansökan kan göras av en fysisk eller juridisk person, staten eller en kommun som inte har fått betalt för sin fastställda fordran. En fordran är fastställd genom en dom eller en annan exekutionstitel, såsom ett utslag i mål om betalningsföreläggande enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller ett taxeringsbeslut. En sådan fordran kan avse någon av de olika krediter som behandlats i avsnitten 8.2–8.5 men kan också avse en skuld som inte ska samlas in till den nya statistiken, såsom t.ex. skulder till privatpersoner, handelskrediter och skatteskulder.

Att en person har svårt att betala sina skulder kan framgå redan av t.ex. upprepade betalningspåminnelser, inkassokrav och ansökningar om betalningsföreläggande. Ansökningar om betalningsföreläggande handläggs av Kronofogdemyndigheten. Antalet ansökningar som ges in till myndigheten kan ge en fingervisning om hushållens finansiella mående. Att en ansökan om betalningsföreläggande ges in innebär dock inte att svaranden i målet verkligen har en skuld. Påståendet om ett skuldförhållande i ansökan kan vara oriktigt eller i vart fall tvistigt. Att svaranden motsätter sig kravet innebär dock inte heller i sig att det är oriktigt. Om svaranden motsatt sig kravet överlämnar Kronofogdemyndigheten, om sökanden begär det, målet till tingsrätt för prövning. Orsaken till att svaranden motsätter sig ett krav kan också vara att denne redan har betalat skulden, eller vill ha en längre tidsfrist att betala. Med andra ord behöver det inte röra sig om att svaranden ifrågasätter att betalningsskyldighet föreligger.

Förekomsten av betalningspåminnelser, inkassokrav och ansökningar om betalningsföreläggande innebär alltså inte i alla situationer att den som krävs på betalning har en skuld. Först när skulden är fastställd kan gäldenärens tillgångar utmätas av Kronofogdemyndigheten för täckande av skulden.

Handläggningen av utsökningsmål

Ett utsökningsmål handläggs antingen som enskilt mål (E-mål) eller allmänt mål (A-mål). Med A-mål avses mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål (1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken). Ett utsökningsmål som inte är ett A-mål är ett E-mål.

Utmärkande för A-mål är att de avser en fordran av offentlig-rättslig karaktär som tillkommer staten eller i vissa fall en kommun och att staten eller kommunen företräds av Kronofogdemyndigheten. De fordringar som handläggs i A-mål omfattas förutom av bestämmelserna i utsökningsbalken också av bestämmelserna i indrivningslagen. I de fall en fordran ska handläggas som ett A-mål ska den myndighet som innehar fordringen överlämna denna till Kronofogdemyndigheten för indrivning inom viss kortare tid efter förfallodagen, vanligen två månader. I fråga om fordringar enligt skatteförfarandelagen gäller vissa beloppsgränser för när en fordran ska överlämnas för indrivning.

En fordran i ett E-mål måste vara fastställd antingen genom en dom eller genom ett utslag i ett mål om betalningsföreläggande.

Såväl A-mål som E-mål registreras i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas. Bestämmelser om detta finns i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och den till lagen anslutande förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Behovet av uppgifter om skulder i utsökningsmål

Att en fastställd skuld är föremål för verkställighetsåtgärder är enligt utredningens mening en stark indikator på att gäldenären har allvarliga betalningsproblem, eftersom denne inte har betalat på frivillig väg. Uppgifter om fysiska personers samtliga skulder som förekommer i utsökningsmålen, dvs. skulder som kan verkställas och således inte är föremål för sakprövning, ska därför samlas in och

omfattas av den nya statistiken. Statistiken kan härigenom ge en mer detaljerad bild av de överskuldssatta hushållens finansiella ställning.

Avgränsningen av de uppgifter som behövs, hur de ska samlas in och lagras

Insamlingen av uppgifter om skulder i utsökningsmål riskerar att inkludera uppgifter om skulder som har samlats in till någon av de övriga kategorierna av skulder i den nya statistiken (se avsnitten 8.2–8.5). I vissa fall bör det vara möjligt för den statistikansvariga myndigheten att identifiera sådana skulder, det gäller t.ex. uppgifter om studielån från CSN. Det är dock inte säkert att det är hela studielånet som är föremål för indrivning hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifter om samtliga förekommande skulder i utsökningsmål är dock viktiga för att ge en fullgod bild av hushållens skulder och ska enligt utredningen samlas in och redovisas i den nya statistiken.

De uppgifter som ska samlas in om skulder i A-mål är inledningsvis sådana som möjliggör att knyta den gäldenär som sökts för utmätning till en viss skuld. Uppgifterna ska samlas in skuld för skuld och även inkludera uppgifter om den borgenär som ansöker om utmätning, dvs. sökanden. Av allra störst intresse att samla in är uppgifter om sökandens fordran i form av kapitalbeloppet vid begärd utmätning och det återstående totala skuldbeloppet samt ränta och avgifter vid rapporteringstillfället. Uppgifterna ska samlas in per den 31 december varje år.

Skulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för verkställighet i E-mål riskerar att dubbelräknas i statistiken i större utsträckning än i A-mål eftersom uppgifter om flertalet bostadslån, konsumtionslån och skulder hos inkassoföretag som är föremål för indrivning kommer att ha samlats in till den nya statistiken enligt utredningens förslag i avsnitten 8.3–8.5. Det är dock svårare att genomföra en matchning av dessa lån eftersom unika uppgifter om lånet, såsom lånenummer, avtals-ID eller motsvarande individuell beteckning för lånet, inte finns lagrade på ett systematiskt sätt i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Uppgifter om vem som är låntagare, långgivare och hur stort kapitalbeloppet är utgör såvitt utredningen kan bedöma inte tillräckliga variabler för att genomföra en matchning med rätt skuld redovisad under en annan kategori i statistiken.

För att inte gå miste om att få en så detaljerad bild som möjligt av de överskuldssatta hushållens balansräkning bör dock en insamling av det samlade återstående skuldbeloppet inklusive ränta och avgifter i samtliga E-mål samlas in. Detsamma gäller den totala skulden vid begärd utmätning i samtliga pågående E-mål. På så sätt blir statistiken mer användbar. Några närmare uppgifter om skulderna kommer dock inte att kunna tas fram.

Den statistikansvariga myndigheten ska begära ut de nu aktuella uppgifterna från Kronofogdemyndigheten med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen.

De ovannämnda variablerna i fråga om skulder i A-mål respektive E-mål ska lagras av den statistikansvariga myndigheten per den 31 december varje år på individnivå.

8.7 Skuldsanering

Utredningens förslag: Uppgifter om att fysiska personer omfattas av ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering per den 31 december varje år ska samlas in och ingå som underlag till statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Uppgifterna ska hämtas in från Kronofogdemyndigheten med stöd av 6 § statistikförordningen.

Den statistikansvariga myndigheten ska lagra förekomst av beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering per den 31 december varje år på individnivå.

Handläggningen hos Kronofogdemyndigheten

Många skuldsatta personer ansöker om skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten. År 2021 ansökte cirka 28 000 personer om skuldsanering, vilket var en marginell minskning jämfört med 2020. Antalet personer som beviljats och omfattades av en pågående skuldsanering 2021 var cirka 52 600 personer.

Under en pågående skuldsanering betalar gäldenären en del av sina skulder enligt en fastställd betalningsplan. När skuldsaneringen avslutas kvarstår inte längre de skulder som ingick i skuldsaneringen.

Bestämmelser om skuldsanering finns i skuldsaneringslagen (2016:675). I lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare finns bestämmelser om en särskild form av skuldsanering för företagare och deras närstående (F-skuldsanering). Med företagare avses bl.a. den som drivit enskild näringsverksamhet. Uppgifter om skuldsanering registreras i Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsdatabas enligt lagen och förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Vissa skulder omfattas inte av ett beslut om skuldsanering och kvarstår efter att skuldsaneringen avslutats. Exempelvis omfattas inte ett bostadslån om säkerheten för lånet räcker till för betalning av fordran. Inte heller omfattas lån som tagits efter beslutet om att inleda skuldsanering.

Uppgifter om att skuldsanering pågår ska samlas in och lagras

Syftet med statistiken över hushållens tillgångar och skulder är att ge en fullgod bild över hushållens finansiella ställning. Eftersom en skuldsanering innebär att endast en del av skulderna kommer att betalas, behöver statistiken kompletteras med en uppgift om att en viss fysisk person omfattas av skuldsanering. Under den tid skuldsaneringen pågår kommer personens kassaflöde dessutom att vara begränsat till vad som förbehållits gäldenären och dennes familj vid fastställande av betalningsplanen. Uppgifter om att en fysisk person omfattas av ett beslut om skuldsanering finns i Kronofogdemyndighetens register. Den statistikansvariga myndigheten ska därför begära ut uppgifter om vilka fysiska personer som omfattas av ett beslut om skuldsanering från Kronofogdemyndigheten med stöd av bestämmelsen i 6 § statistikförordningen. Uppgifterna ska också avse fysiska personer som omfattas av beslut om F-skuldsanering. På så sätt omfattas även beslut avseende personer som drivit enskild näringsverksamhet. Uppgifterna ska samlas in per den 31 december varje år.

Förekomst av beslut om skuldsanering ska lagras av den statistikansvariga myndigheten per den 31 december varje år på individnivå.

8.8 Övriga ekonomiska åtaganden

Utredningens bedömning: Det finns inte anledning att samla in uppgifter om andra ekonomiska åtaganden än de skulder som berörs ovan.

I avsnitten 8.2–8.6 ovan berörs lån och krediter av olika slag, som en individ har åtagit sig betalningsansvaret för. Utöver lån och krediter kan även andra ekonomiska åtaganden ha en stor påverkan på den ekonomiska situationen för en individ eller ett hushåll. Det kan t.ex. röra sig om att utrymmet för konsumtion minskar till följd av åtaganden av prenumerationsliknande karaktär eller ställda borgensåtaganden. Det kan också röra sig om betydande skatteskulder.

Bland åtaganden av prenumerationsliknande karaktär kan nämnas hyresavtal avseende bostadslägenheter och leasingavtal. I fråga om leasingavtal kan det framhållas att det på senare år har blivit allt vanligare att privatpersoner ingår leasingavtal avseende personbilar. Sådana avtal innebär vanligtvis en betalningsskyldighet avseende bl.a. ett visst månadsbelopp under några år. Månadsavgiften kan naturligtvis variera beroende på ett flertal faktorer, men uppgår ofta till åtminstone några tusen kronor per månad. Vanligtvis kan leasingavtalen inte utan vidare avslutas i förtid. Dessa avtal uppvisar således likheter med kreditavtal och kan många gånger vara ett alternativ till att t.ex. ta en kredit för att finansiera ett köp av en bil.

I fråga om hyresavtal avseende bostadslägenheter kan månadskostnaden många gånger vara högre än vad som gäller för de ovan berörda leasingavtalen avseende personbilar. Vidare löper s.k. förstahandskontrakt tills vidare (hyresavtal på obestämd tid enligt bestämmelserna i 12 kap. jordabalken). Sådana hyresavtal kan dock sägas upp av hyresgästen, alternativt kan månadskostnaden förändras genom byte till en annan lägenhet.

Leasingavtal och hyresavtal innebär ekonomiska åtaganden som kan vara betungande för individen. I vissa fall kan de även vara långsiktiga, såsom i fråga om hyresavtal. De kan således uppvisa likheter med kreditavtal vad gäller inte minst påverkan på individens konsumtionsutrymme. Det gör att det kan finnas anledning för en kreditgivare, t.ex. ifråga om bostadslån, att beakta sådana åtaganden när kreditgivaren gör en s.k. kvar att leva på-kalkyl (KALP) eller liknande beräkningar av individens betalningsutrymme.

Trots detta anser utredningen att endast sådana åtaganden som innebär att en person åtagit sig betalningsansvar för ett lån eller en kredit ska ingå i den nya statistiken. Anledningen till detta är dels behovet av en tydlig avgränsning av de uppgifter som ska hämtas in, dels behovet av att kunna få en rättvisande och korrekt balansräkning för individen eller hushållet på ett liknande sätt som gäller för t.ex. aktiebolag.

Till följd av utredningens förslag om vilka finansiella institut som ska vara uppgiftsskyldiga i fråga om konsumtionslån (avsnitt 8.4) undantas sådana konsumtionskrediter som lämnas eller förmedlas inom handeln och som betraktas som anstånd med betalning och inte lån, t.ex. kontokortskrediter, leasingavtal och andra avbetalningsköp. Kontokortskrediter och avbetalningsköp omfattas således av statistiken bara om de lämnats av de finansiella företag som omfattas av uppgiftsskyldighet enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4. Hyresavtal kommer inte i något fall att omfattas av statistiken. I fråga om hyresavtal kan det tilläggas att bostadslägenheter som innehas med hyresrätt inte får överlåtas och således inte har ett marknadsvärde, även om bostaden i praktiken naturligtvis är av stor betydelse för den enskilde (jfr avsnitt 6.3). Vidare kommer det att vara möjligt att studera sambandet mellan å ena sidan hushållens tillgångar och skulder och å andra sidan hushållens utgifter genom att sammanföra mikrodata från dessa båda statistikområden.

I fråga om borgensåtaganden konstaterar utredningen att det rör sig om ett åtagande om att gå i borgen, dvs. utgöra en säkerhet, företrädesvis för en betalningsförpliktelse som någon annan åtagit sig att fullgöra betalningsansvaret för. Vid *enkel borgen* aktualiseras betalningsskyldighet för borgensmannen först när gäldenären har underlåtit att betala till borgenären. Har borgensmannen i stället åtagit sig gäldenärens skuld såsom sin egen, *proprieborgen*, kan borgenären vända sig till borgensmannen direkt. Borgensmannen själv har inte mottagit utbetalning av lånet eller krediten och drar inte någon egentlig fördel av att säkerheten ställs. Det finns anledning att anta att det är relativt sällsynt att privatpersoner lämnar borgensåtaganden i fråga om de lån och krediter som omfattas av den nya statistiken. Det torde vara vanligare att en tänkt borgensman är medlåntagare. Dessa skäl, och behovet av avgränsning som berörs ovan, medför att borgensåtaganden inte bör ingå i den nya statistiken.

En skatteskuld uppstår om en fysisk person inte betalar sin kvarskatt eller andra skatter och avgifter till Skatteverket. Betalar personen inte skulden överlämnas den av Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatteskulder handläggs av Kronofogdemyndigheten som ett A-mål och ska redovisas i den nya statistiken enligt utredningens förslag i avsnitt 8.6. Enligt utredningen finns det inte skäl att samla in uppgifter om utestående skatteskulder i ett tidigare skede än då de överlämnats till Kronofogdemyndigheten.

Sammantaget finns det inte anledning att samla in uppgifter om andra ekonomiska åtaganden än de skulder som omfattas av förslagen i avsnitten 8.2–8.6.

9 Ansvarig myndighet för det nya statistikområdet

9.1 Inledning

Den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska enligt utredningens förslag vara en del av den officiella statistiken. Ett nytt statistikområde med samma namn ska därför läggas till under ämnesområdet Hushållens ekonomi i bilagan till statistikförordningen (se avsnitt 5.1). I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden vad gäller vilken myndighet som ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet.

9.2 Innebörden av uppdraget

Till de statistikansvariga myndigheternas huvuduppgifter hör att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen (2 § statistikförordningen). Det är således vanligtvis den statistikansvariga myndigheten i fråga som ansvarar för att, utifrån såväl sitt eget som andra användares statistikbehov, ta ställning till hur stora resurser som ska läggas på statistiken, vilken statistik som ska produceras och hur produktionen ska ordnas. Myndigheten ska också löpande utveckla och anpassa statistiken till samhällets behov.

Statistikansvariga myndigheter ska dokumentera och kvalitetsdeklarera officiell statistik före publicering (13 § statistikförordningen). Myndigheterna ska enligt samma bestämmelse även offentliggöra och hålla statistiken allmänt tillgänglig i elektroniskt format genom ett allmänt nätverk. Myndigheterna ska dessutom utvärdera den officiella statistikens kvalitet (13 a § statistikförordningen).

I praktiken innebär uppdraget att de statistikansvariga myndigheterna bl.a. ska avgöra vilka variabler som behövs för att den aktuella statistiken ska kunna framställas, med vilken frekvens statistiken ska publiceras och vilka statistiska mått som ska användas. Den statistikansvariga myndigheten ska också ta ställning till bl.a. vilka statistikprodukter som ska framställas och hur statistiken ska publiceras.

9.3 Myndigheternas uppdrag och roller

De myndigheter som skulle kunna vara aktuella som statistikansvarig myndighet för den nya statistiken är Riksbanken, Finansinspektionen och SCB. Myndigheterna har med utgångspunkt i deras respektive uppdrag olika roller med avseende på framställning av statistik enligt vad som beskrivs i det följande (se även avsnitten 4.2.3, 4.3, 4.4 och 5.1).

9.3.1 SCB

Utredningen redogör i avsnitt 5.1 för SCB:s verksamhet i fråga om framställning av sektorsövergripande officiell statistik och annan statlig statistik. SCB har också i uppgift att utföra statistikuppdrag åt andra (se 4 § förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån). Denna uppdragsverksamhet består bl.a. av att framställa andra statistikansvariga myndigheters officiella statistik och lämna ut mikrodata.

Av särskilt intresse för frågan om att utse ansvarig myndighet för den nya statistiken är att SCB redan i dag är statistikansvarig myndighet för statistikområdena Inkomster och inkomstfördelning samt Hushållens utgifter, vilka båda ingår i ämnesområdet Hushållens ekonomi. Vidare utgjorde den tidigare förmögenhetsstatistiken en statistikprodukt under statistikområdet Inkomster och inkomstfördelning.

För att framställa statistik inom olika statistikområden använder SCB flera befintliga statistikregister. För närvarande används t.ex. Inkomst- och taxeringsregistret (IoT) och Registret över totalbefolkningen (RTB) i många statistikproduktioner.

IoT produceras av SCB en gång per år och referenstiden är respektive inkomstår. Registret omfattar alla skattskyldiga och folkbokförda

personer samt dödsbon. Det används huvudsakligen till att producera officiell inkomststatistik.

RTB är ett utdrag ur det folkbokföringsregister som Skatteverket ansvarar för. RTB används av SCB framför allt som ett basregister för framställning av statistik om befolkningens storlek och sammansättning, samt som ram för statistiska undersökningar och i skattningsförfaranden.

För att framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder finns det ett behov av att använda uppgifter från de ovan nämnda registren och även andra statistikregister som SCB har tillgång till.

SCB ansvarar också för att samordna systemet för den officiella statistiken och verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna. I samordningsansvaret ingår att ge råd och stöd till statistikansvariga myndigheter i principiella frågor om den officiella statistikens kvalitet och frågor om att underlätta uppgiftslämnandet.

9.3.2 Finansinspektionen

Finansinspektionen är enligt bilagan till statistikförordningen statistikansvarig myndighet för ämnesområdet Finansmarknad. Ämnesområdet omfattar statistikområdena Finansräkenskaper, Aktieägarstatistik, Finansiella företag utom försäkring och Försäkring. Sedan 2006 har Finansinspektionen uppdragit åt SCB att producera all den officiella statistik som Finansinspektionen ansvarar för. Det stora flertalet uppgifter som ligger till grund för den officiella statistiken inom ämnesområdet samlas också in av SCB. Det gäller inte minst de uppgifter som behövs för statistikprodukten Finansräkenskaperna. Finansinspektionen samlar dock in vissa uppgifter till statistiken och överlämnar dessa till SCB.

De uppgifter som ligger till grund för den officiella finansmarknadsstatistiken används också vid framställning av annan statistik hos SCB. Det gäller särskilt Finansräkenskaperna, som är av stor betydelse vid framställningen av Nationalräkenskaperna, vilka ingår i SCB:s statistikansvar.

9.3.3 Riksbanken

Till skillnad från den övervägande delen av de statliga förvaltningsmyndigheterna är Riksbanken en myndighet under riksdagen och inte under regeringen. Det innebär att Riksbanken i princip kan styras endast genom lag (se bl.a. 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, jfr prop. 2021/22:41 s. 78 och SOU 2019:46 s. 512–517). Av denna anledning omfattas inte Riksbanken av bestämmelserna i statistikförordningen, där de statistikansvariga myndigheterna för den officiella statistiken anges. Det innebär att statistik som Riksbanken ansvarar för eller låter framställa inte utgör officiell statistik och inte regleras av statistikförfattningarna.

Trots detta har Riksbanken ett författningsreglerat statistikansvar. Riksbanken har nämligen en allmän skyldighet att löpande offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållanden (6 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen). Dessa uppgifter ska enligt förarbetena till bestämmelsen tjäna som information till aktörerna på kredit- och valutamarknaderna och ge dessa ledning för sitt handlande (prop. 1986/87:143 s. 83). Detta ansvar fullgörs bl.a. genom att Riksbanken publicerar uppgifter om vissa valutakurser och räntor. Därutöver tillhandahåller Riksbanken finansmarknadsstatistik, utöver den officiella finansmarknadsstatistiken inom Finansinspektionens ansvarsområde som beskrivs ovan, och värdepappersstatistik.

Riksbankens finansmarknads- och värdepappersstatistik är, som berörs ovan, inte en del av den officiella statistiken. Den består av uppgifter om svenska monetära finansinstitut och de finansiella marknaderna. Uppgifterna samlas in på institutsnivå. Det är SCB som framställer, sammanställer och offentliggör Riksbankens finansmarknads- och värdepappersstatistik på uppdrag av Riksbanken. De uppgifter som behövs för statistiken inhämtas med stöd av bestämmelser i riksbankslagen. Dessa bestämmelser innebär att dels vissa finansiella företag, dels svenska utgivare av värdepapper är skyldiga att lämna vissa uppgifter som Riksbanken anser är nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna och för att övervaka betalningssystemets stabilitet (6 kap. 9 § första och andra styckena riksbankslagen).

Av riksbankslagen framgår indirekt att Riksbanken också har ett ansvar för betalningsbalansstatistik och för statistik över utlandsställningen (6 kap. 9 § tredje stycket samma lag). Betalningsbalans-

statistiken avser reala och finansiella transaktioner gentemot utlandet. Utlandsställningen visar ett lands totala nettoskuldsättning. Denna statistik framställs, sammanställs och offentliggörs av SCB på uppdrag av Riksbanken.

Regeringen lade under hösten 2021 fram en proposition med förslag till en ny riksbankslag (prop. 2021/22:41) som föreslås ersätta den nu gällande riksbankslagen. Riksdagen har när utredningen färdigställs ännu inte behandlat propositionen. I förslaget till ny riksbankslag (1 kap. 11 §) finns en upplysningsbestämmelse om att en av Riksbankens grundläggande uppgifter är att samla in den statistik som behövs enligt stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Vidare föreslås en bestämmelse av förtydligande karaktär om att Riksbanken löpande ska framställa och offentliggöra statistik över finansmarknaderna, betalningsbalanser och utlandsställningen. Denna bestämmelse är således inte avsedd att innebära någon ändring i sak (prop. 2021/22:41 s. 83 och 84), även om finansmarknadsstatistik inte nämns uttryckligen i den nu gällande riksbankslagen. Därutöver föreslås en bestämmelse om att Riksbanken också får framställa och offentliggöra annan statistik som behövs för att banken ska kunna utföra sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen eller för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet, Banken för internationell betalningsutjämning, Internationella valutafonden eller andra internationella organisationer.

Enligt såväl den nu gällande som den föreslagna nya riksbankslagen gäller att Riksbanken endast får bedriva eller delta i sådan verksamhet som har stöd i lag eller unionsrätten (1 kap. 1 § respektive 1 kap. 5 §). Av denna anledning har det särskild betydelse för Riksbankens statistikverksamhet att det i förslaget till ny riksbankslag finns den ovan berörda bestämmelsen om att Riksbanken också får framställa och offentliggöra annan statistik som behövs för att banken ska kunna utföra sina uppgifter. Om Riksbanken bedömer att det är nödvändigt för att den ska kunna utföra sina uppgifter, t.ex. vad gäller finansiell stabilitet, får Riksbanken således framställa statistik utanför de statistikområden som anges särskilt i förslaget till ny riksbankslag. I förhållande till den nu gällande riksbankslagen ger denna föreslagna bestämmelse således vidare befogenheter för Riksbanken. Bestämmelsen har motiverats med att det inte är möjligt att i den nya riksbankslagen uttömmande reglera den statistik som

Riksbanken bör få framställa och offentliggöra (prop. 2021/22:41 s. 84).

För att Riksbanken ska kunna behandla personuppgifter för framställning av sådan statistik måste behandlingen vara förenlig med aktuella bestämmelser om dataskydd (se kapitel 11).

9.4 SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet

Utredningens förslag: SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet Hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som ska ingå i den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder spänner över ett brett fält. Förutom uppgifter från finansiella företag ska statistiken innehålla uppgifter från myndighetsregister och uppgifter som redan finns i befintliga statistikregister hos SCB, t.ex. RTB och IoT (se avsnitten 5.6 och 9.3.1).

För att utse SCB till statistikansvarig myndighet talar, för det första, att myndigheten har en särskild kompetens när det gäller insamling och bearbetning av stora mängder uppgifter. Myndigheten har härvid tillgång till en mängd högkvalificerade statistiker och har byggt upp system med beprövade verktyg och metoder för att hantera, lagra och kvalitetssäkra statistiska data. Genom att placera ansvaret för det nya statistikområdet hos SCB kan denna statistikkompetens tas tillvara och samordningsvinster utnyttjas.

I samma riktning talar, för det andra, det förhållandet att uppgifter som redan finns i befintliga statistikregister hos SCB behöver användas för framställning av den nya statistiken.

För det tredje är SCB redan statistikansvarig myndighet för huvuddelen av den officiella statistiken på det ekonomiska området, bl.a. vad gäller Hushållens ekonomi (se avsnitt 9.3.1). SCB producerade även den tidigare förmögenhetsstatistiken som var en statistikprodukt inom statistikområdet Inkomster och inkomstfördelning, under Hushållens ekonomi. SCB anlitas också av Finansinspektionen och Riksbanken för att producera bl.a. finansmarknadsstatistik.

Vid valet av ansvarig myndighet är det dock inte bara angeläget att myndigheten är lämplig utifrån sina förutsättningar att samla in uppgifter till och framställa statistik över hushållens tillgångar och

skulder. Det är också viktigt att myndigheten har möjlighet att gentemot andra användare tillgängliggöra mikrodata som har samlats in till statistiken, i syfte att tillgodose de behov som har beskrivs i kapitel 3. I avsnitt 10.2 beskriver utredningen därför hur uppgifter som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL under vissa omständigheter ska kunna lämnas ut efter en s.k. menprövning och att det vid en sådan prövning ofta är av avgörande betydelse vilket sekretesskydd som uppgifterna får efter att de har lämnats ut.

En menprövning innebär att den statistikansvariga myndigheten ska pröva om mikrodata kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. En sådan prövning är förenad med noggranna avvägningar och ska ske vid varje begäran om utlämnande.

Som berörs ovan har SCB ett uttryckligt uppdrag vad gäller att sprida officiell statistik och att bedriva uppdragsverksamhet. SCB:s uppdragsverksamhet utgör en betydande del av myndighetens totala verksamhet. SCB har inom ramen för denna verksamhet en stor erfarenhet av att göra menprövningar. Även dessa aspekter av SCB:s uppdrag talar således för att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet.

SCB är också den myndighet som ansvarar för att lämna ut uppgifter om hushållens inkomstförhållanden, skulder och förmögenheter till Luxembourg Income Study (LIS). Om SCB får uppdraget som statistikansvarig myndighet för den nya statistiken följer det med samordningsvinster eftersom SCB då kommer att ha goda förutsättningar att kunna lämna ut uppgifter om tillgångar och skulder till LIS (se vidare avsnitt 9.5).

De övriga myndigheter som främst skulle kunna komma på fråga som statistikansvarig myndighet – dvs. Riksbanken och Finansinspektionen – har, som framgår av kapitel 3, ett behov av den nya statistiken. De har också ett särskilt starkt behov av att själva kunna använda mikrodata som ska hämtas in för att kunna bearbeta, göra analyser, beräkningar och prognosticera utfall av olika tänkbara beslut samt framställa egen statistik. Om någon av dessa myndigheter gavs ansvaret för det aktuella statistikområdet, skulle det medföra en fördel såtillvida att det skulle underlätta för denna myndighet att använda mikrodata. Ansvaret skulle dock föra med sig en mängd andra uppgifter, bl.a. i fråga om att kvalitetsdeklarera och kvalitetsgranska statistiken och inte minst att tillhandahålla mikrodata till andra användare.

Att tillhandahålla mikrodata som har samlats in till statistiken ingår inte i något av dessa myndigheters befintliga uppdrag. Vidare har de en begränsad erfarenhet av sådana menprövningar som behöver ske i samband med varje utlämnande. Utredningen anser därför att det förhållandet att myndigheterna har ett eget behov av mikrodata inte är ett tillräckligt starkt skäl för att utse någon annan än SCB till statistikansvarig myndighet. Detta gäller särskilt eftersom det är möjligt för dem att få del av och bearbeta mikrodata även om statistikansvaret åvilar SCB (se avsnitt 10.2).

Mot att utse Finansinspektionen till statistikansvarig myndighet talar också att SCB i praktiken redan utför det arbete som åvilar inspektionen i egenskap av statistikansvarig myndighet för den officiella finansmarknadsstatistiken. Detta medför att behovet av nyanställningar och investeringar i systeminfrastruktur m.m. sannolikt skulle vara högre om uppdraget gavs till Finansinspektionen än om uppdraget i stället skulle ges till SCB.

Det ska dock nämnas att Finansinspektionen i dag har inrapporteringssystem som möjliggör för finansiella företag att rapportera direkt till inspektionen. Många av de finansiella företag som utredningen föreslår ska vara uppgiftsskyldiga står under Finansinspektionens tillsyn. De uppgifter som företagen föreslås lämna (se kapitlen 7 och 8) avviker emellertid från den rapportering i övrigt som finansiella företag lämnar till inspektionen genom befintliga rapporteringssystem. Frågan om uppgiftsskyldighet och systemtillgång talar således inte med någon större styrka för att inspektionen ska utses till statistikansvarig myndighet. Detta gäller särskilt eftersom statistiken till viss del även kommer att bestå av uppgifter som redan finns i befintliga register hos SCB.

Vad gäller alternativet att ge ansvaret till Riksbanken måste det återigen framhållas att sådan statistik som Riksbanken ansvarar för inte kan vara officiell statistik. Eftersom det av kommittédirektiven framgår att uppdraget är att ta fram officiell statistik och att utredningen i avsnitt 5.1 har funnit att den mest lämpliga lösningen för att åstadkomma detta är att införa ett nytt statistikområde över hushållens tillgångar och skulder i de befintliga statistikförfattningarna utesluter detta att ge Riksbanken det aktuella ansvaret. Det skulle förutsätta att en övergripande reform av statistikförfattningarna görs, något som ligger utanför utredningens uppdrag. Dessutom framställer och offentliggör SCB den statistik som Riksbanken ansvarar

för. I likhet med vad som gäller för Finansinspektionen kan det således antas att behovet av nyanställningar och investeringar i systemstöd m.m. skulle vara högre om uppdraget ges till Riksbanken än om det i stället ges till SCB.

Mot ovanstående bakgrund anser utredningen att skälen för att utse SCB till statistikansvarig myndighet väger väsentligt tyngre än de skäl som talar i annan riktning. Utredningen föreslår därför att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet.

Frågan om tillgången till mikrodata behandlas i avsnitt 10.2.

9.5 Utvidgad utlämning av uppgifter till Luxembourg Income Study (LIS)

Utredningens bedömning: De uppgifter som ska samlas in till den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder kan lämnas ut av SCB till organisationen Luxembourg Income Study (LIS).

I utredningens delrapport som överlämnades till regeringen i april 2021 (se *bilaga 3*) lade utredningen fram författningsförslag i syfte att möjliggöra utlämnande av mikrodata till organisationen Luxembourg Income Study. Enligt de författningsändringar avseende LIS som riksdagen därefter har antagit på förslag av regeringen (se 18 §¹ statistiklagen och prop. 2021/22:92) ska den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt statistiklagen till LIS. Regeringen har beslutat att SCB ska göra detta (se 11 §² statistikförordningen).

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 dataskyddsförordning som ska få lämnas ut till LIS är uppgifter om sådana förmåner vid sjukdom eller arbetsskada som avses i 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

¹ I dess lydelse enligt SFS 2022:250, som trädde i kraft den 1 maj 2022.

² I dess lydelse enligt SFS 2022:252, som trädde i kraft den 1 maj 2022.

Riksdagen har också antagit regeringens förslag till en sekretessbrytande bestämmelse i OSL, som har utformats i enlighet med utredningens förslag (se samma prop.).

Inte endast sådana inkomstuppgifter som SCB redan har tillgång till ska kunna lämnas ut till LIS. Även uppgifter om tillgångar och skulder kan lämnas ut. Genom den statistik som utredningen nu föreslår kommer SCB att ha tillgång till en stor mängd uppgifter som kan lämnas ut till LIS i syfte att behandlas i LWS-databasen (jfr delrapporten, avsnitt 5.1). De uppgifter som ska samlas in till den nya statistiken kommer således att kunna lämnas ut av SCB till LIS under de förutsättningar som anges i de ovan beskrivna bestämmelserna.

10 Tillgången till mikrodata

10.1 Inledning

De statistikprodukter som tas fram av statistikansvariga myndigheter är offentliga. De kan därför lämnas ut och offentliggöras på myndighetens webbplats. Produkterna innehåller inte några uppgifter om enskilda. De utgörs i stället av aggregerade uppgifter som återges i exempelvis tabeller, diagram, medelvärden och tillgängliggörs på andra sätt. Detsamma kommer att gälla för de statistikprodukter som tas fram inom det nya statistikområdet Hushållens tillgångar och skulder.

När det gäller de mikrodata som ligger till grund för framställningen av statistikprodukterna, dvs. de uppgifter som har samlats in från uppgiftslämnarna, förhåller det sig annorlunda. Insamlade mikrodata består bl.a. av uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Dessa uppgifter omfattas av statistiksekretess och får som huvudregel inte lämnas ut.

Enligt en bestämmelse i OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, t.ex. mikrodata, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 §). Den ovan berörda bestämmelsen om statistiksekretess gäller dock även om en myndighet begär ut t.ex. mikrodata från en annan myndighet (se 8 kap. 1 § OSL). För det behov av att självständigt kunna bearbeta mikrodata för analys, utvärdering m.m. som Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet har går värdet av den insamling som ska ske till den nya statistiken i betydande utsträckning förlorat om något utlämnande inte kan ske (jfr avsnitt 3.2). Utöver tillgång till officiell statistik behöver nämligen dessa myndigheter, var för sig, ha tillgång till mikrodata för bl.a. analys och utvärdering som i sin tur kan användas t.ex. som beslutsunderlag i frågor som rör penningpolitik, finanspolitik, finan-

siell stabilitet, konsumentskydd, makrotillsyn samt annan ekonomisk politik.

Enligt utredningens bedömning tillgodoser den nya statistik som utredningen föreslår ett behov hos dessa myndigheter, samtidigt som den kommer att vara av ett stort allmänintresse, t.ex. vad gäller samhällsdebatten om ekonomiska förhållanden i allmänhet och för de ansvarsområden som dessa myndigheter har. Det senare kan t.ex. gälla den offentliga debatt som äger rum utanför de berörda myndigheterna om penningpolitiska frågor respektive amorteringskrav och andra makrotillsynsåtgärder (jfr kapitel 3 och avsnitten 5.1 och 5.2).

För att exempelvis analysera hur betalningsförmågan hos skuldsatta hushåll förändras i förhållande till att bolåneräntan höjs behöver myndigheterna tillgång till underliggande mikrodata för att se hur tillgångar och skulder är fördelade bland olika grupper i samhället. I detta exempel behövs uppgifter om bl.a. vilken belåningsgrad som hushållen har i fråga om sina bostäder, uppgifter om räntebindningstid m.m. Färdiga statistikprodukter eller statistiska mått är inte användbara i detta avseende. I stället krävs tillgång till mikrodata som kan bearbetas i syfte att analysera den aktuella frågeställningen och beräkna olika utfall.

Även forskare har behov av att få del av mikrodata från den nya statistiken.

I avsnitt 10.2 redovisar utredningen sina överväganden och förslag vad gäller under vilka förutsättningar som den statistikansvariga myndigheten ska kunna lämna ut mikrodata som har samlats in till den nya statistiken för forskning och till vissa angivna myndigheter.

I avsnitt 9.4 föreslår utredningen att SCB ska vara statistikansvarig myndighet för den nya statistiken. Utlämnande av mikrodata kan för närvarande ske t.ex. genom det s.k. MONA-systemet (Microdata Online Access), som är ett system SCB använder sig av för att ge åtkomst till mikrodata (se avsnitt 10.2).

I kapitel 11 behandlar utredningen frågor om dataskydd för den personuppgiftshantering som kommer att uppstå till följd av utredningens förslag om en ny statistik och utlämnande av mikrodata.

10.2 Utlämnande av mikrodata

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 24 kap. 8 § andra stycket OSL ändras på så sätt att uppgifter hos Riksbanken som förekommer i undersökningar som är jämförbara med statistikframställning omfattas av statistiksekretess.

En ny bestämmelse tas in i 7 § OSF. Enligt bestämmelsen ska uppgifter hos Finansinspektionen som förekommer i undersökningar som är jämförbara med statistikframställning och som avser utvärderingar och analyser av finansiell stabilitet, makrotillsyn och konsumentskydd omfattas av statistiksekretess.

Utredningens bedömning: Genom förslagen ovan möjliggörs att SCB, efter en menprövning, kan lämna ut mikrodata till Riksbanken och Finansinspektionen. Utlämnande kan ske med stöd av undantaget för statistikändamål eller undantaget för uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde (indirekta uppgifter) i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

SCB kan, efter en menprövning, lämna ut mikrodata till Regeringskansliet för genomförande av undersökningar som är jämförbara med statistikframställning enligt 7 § OSF i dess nuvarande lydelse. Utlämnande kan ske med stöd av undantaget för statistikändamål eller undantaget för uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde (indirekta uppgifter) i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

SCB kan, efter en menprövning, lämna ut mikrodata till forskare vid t.ex. Riksbanken, ett statligt universitet eller en högskola. Detta kan ske med stöd av undantaget för forskningsändamål i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL och i dessa fall med beaktande av bestämmelsen om överföring av sekretess vid forskningsverksamhet (11 kap. 3 § första stycket OSL).

SCB kan, efter en menprövning, lämna ut mikrodata till enskilda forskare med förbehåll enligt 10 kap. 14 § första stycket OSL. Detta kan ske med stöd av undantaget för forskningsändamål i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

Statistiksekretess

Sekretess gäller enligt 24 kap. 8 § första stycket OSL 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. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. statistiksekretessen. Framtagandet av officiell statistik hos de statistikansvariga myndigheterna är en typisk sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som avses i bestämmelsen. Uppgifter som avser enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som SCB kommer att samla in och bearbeta vid framtagande av statistik över hushållens tillgångar och skulder omfattas således av statistiksekretess hos myndigheten.

Vid införandet av bestämmelsen om statistiksekretess ansågs det inte genomförbart att i register skilja mellan olika insamlade uppgifter med hänsyn till om de är offentliga eller sekretessbelagda. Regleringen kom därför att avse samtliga uppgifter i verksamhet för statistikframställning (prop. 1979/80:2 del A s. 262 och 263). I fråga om de uppgifter som utredningen föreslår ska samlas in finns det på samma sätt dels uppgifter som i andra sammanhang är offentliga, t.ex. vad gäller fastighetsinnehav, dels en rad olika uppgifter som omfattas av tystnadsplikt (bl.a. av s.k. banksekretess, se vidare avsnitt 7.2). Oavsett hur det förhåller sig med uppgifterna i den verksamhet från vilken de har inhämtats, omfattas de alltså av statistiksekretess hos SCB.

Motsvarande sekretess gäller enligt 24 kap. 8 § andra stycket i samma lag vid annan med statistikframställning jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

I förarbetena anges att med framställning av statistik i den paragrafens mening avses sammanställning av data som vanligen sker genom tabeller eller liknande, sammanställningar som ofta åstadkoms med de olika metoder för insamling, bearbetning, redovisning och analys som utvecklats inom den statistiska vetenskapen (prop. 2013/14:162 s. 8). All statistikframställning omfattas dock inte av bestämmelsen om statistiksekretess. Detta beror inte på hur begreppet statistik definieras utan på att bestämmelsen är tillämplig

i vissa situationer vid framställning av statistik och vid med statistikframställning jämförbara undersökningar. Det gäller som framgår ovan dels särskild statistikverksamhet, dels vissa undersökningar hos myndigheter.

Statistiksekretessen innehåller inte något skaderekvisit och är således absolut. Det innebär att några uppgifter om enskilda inte får lämnas ut. Från den absoluta statistiksekretessen finns dock fyra undantag i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL som möjliggör utlämnande av uppgifterna för att de ska kunna användas för vissa särskilda ändamål. I sådana fall gäller sekretess i stället med tillämpning av ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att uppgifter kan lämnas ut om det står klart att det kan ske utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. De fyra undantagen avser utlämnade för

- forskningsändamål (det första undantaget),
- statistikändamål (det andra undantaget),
- utlämnade av uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde (indirekta uppgifter) (det tredje undantaget), och
- utlämnade av uppgifter från dödsorsaksregister till nationella eller regionala kvalitetsregister (det fjärde undantaget).

För att SCB ska kunna lämna ut mikrodata från statistiken över hushållens tillgångar och skulder till någon annan myndighet eller till forskare som är i behov av den måste alltså något av undantagen från statistiksekretessen kunna tillämpas. De undantag som skulle vara aktuella i detta fall gäller uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål (det första och det andra undantaget) och uppgifter som inte är direkt hänförlig till den enskilde (det tredje undantaget).

Vid den menprövning som ska ske inför ett utlämnande är det ofta av avgörande betydelse vilket eventuellt sekretesskydd som uppgifterna får efter att de har lämnats ut. Om uppgifterna omfattas av ett svagare sekretesskydd hos mottagaren kan det i sig innebära att det inte står klart att de kan lämnas ut utan risk för skada eller men (samma prop. s. 12). Vid ett utlämnande behöver SCB därför

beakta de olika sekretessbestämmelser, däribland statistiksekretess, som kan bli aktuella hos mottagaren.

Till skydd för statistiksekretessen och annan sekretess finns en straffbestämmelse om ansvar för brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken). Bestämmelsen innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bl.a. röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning kan dömas till ansvar för brott.

Särskild statistikverksamhet

Som berörs ovan är det mycket angeläget att Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet får tillgång till och har möjlighet att bearbeta mikrodata som har samlats in till den nya statistiken. Myndigheterna har behov av att kunna bearbeta mikrodata för analys och utvärdering inom flera av myndigheternas ansvarsområden (se kapitel 3). Det är fråga om bearbetningar som ska ske med gängse statistiska metoder och resultera i tabeller, medelvärden och andra ekonomiska mått. Resultaten ska efter utvärdering kunna användas bl.a. som beslutsunderlag i fråga om åtgärder inom penningpolitik, finansiell stabilitet, konsumentskydd makrotillsyn och annan ekonomisk politik. Bearbetningen ska, till skillnad från SCB:s verksamhet, inte ske för framtagande av officiell statistik. Detta utesluter dock inte att bestämmelsen om statistiksekretess i särskild statistikverksamhet enligt 24 kap. 8 § första stycket OSL i vissa fall kan tillämpas även hos Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet. I andra fall kommer det röra sig om utvärdering och analys som sker för andra ändamål än statistikframställning, men som utgör undersökningar som är jämförbara med statistikframställning (se ovan).

Med särskild verksamhet för framställning av statistik avses enligt det uttryckssätt som används i förarbetena mer allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende (prop. 1979/80:2, del A s. 263). Den särskilda verksamheten ska också vara skild från annan verksamhet hos myndigheten. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (samma prop. del A s. 263). En och samma uppgift kan hos en myndighet vara offentlig när den används hos en handläggande

avdelning, men sekretessreglerad hos en avdelning som framställer statistik. Det är alltså inte avgörande varifrån uppgifterna kommer eller hur de har kommit till myndigheten, utan i stället inom vilken verksamhet de förekommer.

Vid bedömningen av frågan om en särskild verksamhet är en verksamhet för framställning av statistik måste en helhetsbedömning göras av verksamheten.¹ Om den särskilda verksamhetens huvudsakliga syfte är att framställa statistik är bestämmelsen om statistiksekretess tillämplig. Bestämmelsen är inte tillämplig i en verksamhet som har något annat än statistikframställning som sitt främsta syfte, även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder. Det är dock inte nödvändigt att verksamheten leder till en slutlig statistikprodukt (SOU 2018:52 s. 97).

Ett tydligt exempel på statistik som inte framställs i en särskild statistikverksamhet är när statistik tas fram inom Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Inom denna verksamhet samlas det in en mängd uppgifter som sammanställs och bearbetas med statistiska metoder och som läggs till grund för inspektionens tillsynsåtgärder. Det huvudsakliga syftet är i dessa fall inte statistikframställning utan i stället att utöva tillsyn. Uppgifterna omfattas därför inte av bestämmelsen om sekretess i särskild statistikverksamhet.

Som nämnts ovan i avsnitten 9.3.2 och 9.3.3 har såväl Riksbanken som Finansinspektionen ett särskilt uttalat statistikansvar. Uppgifter till den statistikframställningen samlas dock in på institutnivå och myndigheterna har för närvarande inte något behov av att bearbeta mikrodata från statistiken över hushållens tillgångar och skulder inom ramen för denna verksamhet. Som framgår av kapitel 3, avsnitt 5.1 och avsnitt 5.2 behöver Finansinspektionen och Riksbanken i stället kunna bearbeta mikrodata som samlats in till den nya statistiken och använda resultaten inom andra ansvarsområden. Det gäller t.ex. för att analysera frågor med koppling till risker i det finansiella systemet och användningen av makrotillsynsverktyg samt som underlag inför beslut om ändringar av styrräntan, andra penningpolitiska beslut eller frågor relaterade till konsumentskydd. Bearbetning av mikrodata kommer att behöva ske inom olika avdelningar på de respektive myndigheterna. Exempelvis finns det inom Riksbanken ett behov av att använda uppgifterna såväl inom avdelningen för

¹ Prop. 1979/80:s del A s. 265 och prop. 2013/14:162 s. 8.

finansiell stabilitet som inom avdelningen för penningpolitik. Inom var och en av dessa avdelningar finns det i sin tur flera enheter, utöver statistikenheten, som har ett behov av att kunna bearbeta uppgifterna för vissa undersökningar (angående behovet av att hålla mikrodata avgränsad inom och mellan olika organisatoriska enheter, se nedan under rubriken Utlämnande till statliga myndigheter).

Även Regeringskansliet har behov av att kunna bearbeta och analysera mikrodata som har samlats in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. I Regeringskansliets fall kan det t.ex. röra sig om att göra beräkningar av effekterna av reformförslag i budgetpropositionen. Inom Regeringskansliet är det sannolikt främst vid flera olika avdelningar inom Finansdepartementet som det finns ett behov av att kunna bearbeta mikrodata.

Utredningen gör bedömningen att bestämmelsen om sekretess i särskild statistikverksamhet i de allra flesta fall inte kan tillämpas vid den bearbetning av mikrodata som de mottagande myndigheterna har behov av att kunna genomföra enligt beskrivningen ovan. Anledningen till detta är att det huvudsakliga syftet med bearbetningen i dessa fall inte är att framställa statistik eftersom bearbetningen kommer att ske i samband med ett beslut eller en annan åtgärd från myndighetens sida, dock inte i samband med handläggningen av något ärende som avser en enskild part. I de fall då det finns ett behov av en särskild statistikenheter eller liknande särskild verksamhet hos någon av myndigheterna, t.ex. vid Riksbanken, för att bearbeta mikrodata från statistiken är dock bestämmelsen om statistiksekretess i en särskild statistikverksamhet tillämplig.

Annan jämförbar undersökning

Vissa undersökningar omfattas av statistiksekretess trots att de genomförs utanför en särskild verksamhet för framställning av statistik eller avser något annat än framställning av statistik (24 kap. 8 § andra stycket OSL). Det gäller annan med statistikframställning jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar forskrifter om det. En viktig skillnad jämfört med den sekretess som gäller i

särskild statistikverksamhet är att sekretessens räckvidd inte gäller i hela den verksamhet som undersökningen görs, utan är begränsad till sådana uppgifter som kan hänföras till själva undersökningen (se prop. 2013/14:162 s. 10).

Regeringen har i 7 § OSF föreskrivit att statistiksekretess ska gälla hos vissa angivna myndigheter, avseende de undersökningar som anges där och för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detta gäller t.ex. för undersökningar inom Regeringskansliet om effekter av förändringar inom skatte-, bidrags- och socialavgiftsområdet, om inkomst- och förmögenhetsfördelning samt om fördelningseffekter av de offentliga välfärdssystemen.

I förarbetena till OSL anges som exempel på annan med statistik jämförlig undersökning som utförs av myndighet undersökningar som har till syfte att belysa flygsäkerhetsrisker, angår trivseln i arbetet och inställningen till överordnade eller rör konstruktionen av mätinstrument inom psykologi och andra beteendevetenskaper. Dessa och liknande undersökningar kan enligt förarbetena inte alltid sägas ske för statistiska ändamål (prop. 1979/80:2, del A s. 263).

Att Riksrevisionen och riksdagsförvaltningen uttryckligen anges i OSL beror på att de, till skillnad från de flesta andra statliga myndigheter, är myndigheter under riksdagen och inte under regeringen. Verksamheten vid en sådan myndighet kan inte regleras genom förordning (se 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen).

Inom riksdagens utredningstjänst, som är en del av riksdagsförvaltningen, finns ett budgetkontor. Budgetkontoret arbetar med s.k. simuleringsmodeller. I modellerna efterbildas skatte-, avgifts-, socialförsäkrings- eller bidragsregler med utnyttjande av uppgifter i av identifierade modellbefolkningar. Underlaget utgörs av urvalsundersökningar från SCB. Genom bestämmelsen omfattas uppgifterna hos budgetkontoret av statistiksekretess i 24 kap. 8 § andra stycket OSL. Det rör sig i detta fall om motsvarande undersökningar som bl.a. Finansdepartementet utför och för vilka sekretess gäller hos Regeringskansliet enligt 7 § OSF.

De undersökningar som Regeringskansliet har behov av att kunna genomföra baserat på mikrodata från den nya statistiken utgör enligt utredningens mening sådana med statistik jämförbara undersökningar som redan omfattas av statistiksekretess hos Regeringskansliet enligt 7 § OSF. Det finns således inte något behov av

någon författningsändring i nu aktuellt avseende såvitt gäller Regeringskansliet.

Några motsvarande bestämmelser om statistiksekretess för jämförbara undersökningar som utförs av Finansinspektionen eller Riksbanken finns däremot inte. Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i undersökningar som genomförs av dessa myndigheter skulle alltså i nuläget inte omfattas av statistiksekretess till följd av bestämmelsen om annan jämförbar undersökning. Som närmare behandlas nedan innebär detta ett hinder mot att SCB lämnar ut uppgifterna.

Utlämnande till statliga myndigheter

Som slagits fast ovan är det mycket angeläget att Finansinspektionen, Riksbanken och Regeringskansliet kan ta del av och bearbeta den mikrodata som SCB samlar in till den nya statistiken. Mottagarna har i de flesta fall inte behov av uppgifter som direkt kan hänföras till någon enskild genom t.ex. personnummer eller namn. I något enstaka fall kan det visserligen tänkas att en mottagare har ett sådant behov för att kunna sammanföra uppgifterna från SCB med andra uppgifter om samma person, men dennes identitet är inte av intresse i sig. Utlämnande av sådana direkta uppgifter som är av intresse kan ske undantagsvis efter en menprövning med stöd av det första eller andra undantaget från statistiksekretessen (se ovan) i de sällsynta fall då detta aktualiseras.

Det är inte heller frågan om att någon annan än SCB ska ha direktåtkomst till mikrodata på det sätt som avses i t.ex. databaslagen. Frågan avser i stället förutsättningarna för ett eventuellt utlämnande av mikrodata från SCB, efter en menprövning. Vid menprövningar avseende utlämnande av mikrodata i allmänhet är det ofta av avgörande betydelse att statistiksekretess eller motsvarande sekretesskydd råder för de aktuella uppgifterna hos den mottagande myndigheten (se vidare nedan).

För att SCB ska få lämna ut mikrodata som omfattas av statistiksekretess måste också något av undantagen i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL vara tillämpligt. Enligt uppgift från SCB tillämpar myndigheten sällan det tredje undantaget om utlämnande av uppgifter som inte är direkt hänförliga till någon enskild som en självständig

grund för utlämnande. SCB har dock förtydligat att utlämnande efter en menprövning i princip uteslutande resulterar i att myndigheten lämnar ut uppgifter som inte direkt kan hänföras till någon enskild, dock med tillämpning av något av de andra undantagen. Detta utesluter dock inte att det tredje undantaget om uppgifter som inte är direkt hänförliga till en enskild (indirekta uppgifter) i förekommande fall kan tillämpas för sig efter en menprövning. Det är möjligt att utlämnande med stöd av det tredje undantaget kommer att få en ökad tillämpning mot bakgrund av utredningens förslag.

Möjligheten att lämna ut uppgifter för statistikändamål efter en menprövning infördes genom en lagändring år 1995. Syftet med lagändringen var att säkra tillgången till uppgifter för framställning av statistik, framför allt den officiella statistiken, även i de fall det inte finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bryter statistiksekretessen (prop. 1994/95:200 s. 28). I förarbetena anges vidare att det främst var fråga om uppgifter i mindre känsliga register och att möjligheten till utlämnande borde tillämpas mycket restriktivt såsom hade varit fallet med den närliggande bestämmelsen om utlämnande för forskningsändamål (samma prop. s. 25–29 och 38). I ett senare lagstiftningsärende anförde regeringen att ett utlämnande till en annan myndighet som tillämpar statistiksekretess normalt torde kunna ske (prop. 2013/14:162 s. 12).

Av SCB:s sekretesspolicy framgår också att myndigheten bedömer att ett utlämnande av uppgifter för statistikändamål i princip förutsätter att mottagaren tillämpar statistiksekretess.² Ett utlämnande med stöd av undantaget för statistikändamål kan alltså ske till en särskild statistikverksamhet eller till en med statistik jämförbar undersökning. Som framgår ovan innebär dock det förhållandet att uppgifter är tänkta att ingå i en med statistik jämförbar undersökning inte alltid att undersökningen sker för statistiska ändamål. Om så inte är fallet kan ett utlämnande inte ske med stöd av statistikundantaget.³

Att uppgifter inom ramen för uppföljning och kvalitetssäkring sammanställs statistiskt har i rättspraxis inte ansetts innebära att uppgifterna används för statistikändamål i den mening som avses i bestämmelsen (RÅ 2004 ref. 9). Det aktuella rättsfallet gällde en

² Sekretesspolicy, 2019-09-11, SCB dnr 2019/3244.

³ Som berörs i avsnitt 11.4 bedömer utredningen att undersökningarna kommer att anses ske för statistiska ändamål i dataskyddsförordningens mening.

begäran från en läkare om utlämnande av vissa uppgifter från Socialstyrelsens dödsorsaksregister för kvalitetssäkring av viss medicinsk behandling.⁴ Efter avgörandet har det fjärde undantaget från statistiksekretessen i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL införts i syfte att möjliggöra utlämnande av uppgifter från dödsorsaksregister till nationella och regionala kvalitetsregister. I förarbetena till bestämmelsen anförts att uppgifterna kommer att omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen hos mottagarna och att Socialstyrelsens sekretessprövning många gånger därför torde utmytna i bedömningen att de aktuella uppgifterna kan lämnas ut (prop. 2007/08:126 s. 272 och 273).

Det ska här nämnas att SCB sedan 1987 överlämnar uppgifter som inte direkt går att hänföra till en enskild (indirekta uppgifter) till Regeringskansliet för framställning av statistik eller annan jämförbar undersökning om bl.a. effekter av förändringar inom skatte-, bidrags- och socialavgiftsområdet, om inkomst- och förmögenhetsfördelning samt om fördelningseffekter av välfärdssystemen (se även ovan). Av den överenskommelse som har träffats mellan myndigheterna framgår att de har bedömt att de utlämnade uppgifterna omfattas av statistiksekretess i Regeringskansliet enligt 24 kap. 8 § OSL eller 7 § OSF. Eftersom SCB lämnar ut uppgifter enligt överenskommelsen får det antas att myndigheten har bedömt att undantaget från statistiksekretessen för statistikändamål kan tillämpas.

Resultatet av undersökningarna i Regeringskansliet används bl.a. för analys, utvärdering och som beslutsunderlag i frågor som rör ekonomisk politik. Resultaten används dock även vid annan slags samhällsplanering. Det är sannolikt att den omständigheten att Regeringskansliet tillämpar ett lika starkt sekretesskydd för uppgifterna har varit avgörande för att utlämnandet kan ske.

Till följd av det sagda bör SCB, efter en menprövning, kunna lämna ut uppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder till Regeringskansliet för genomförandet av sådana undersökningar inom Regeringskansliet som anges i 7 § OSF med stöd av det andra undantaget för statistikändamål. Vissa variabler som i hög grad möjliggör en identifiering av enskilda individer (s.k. direkta

⁴ Uppgifter från Socialstyrelsens dödsorsaksregister, som skulle användas vid uppföljning av viss medicinsk behandling, lämnades inte ut med stöd 9 kap. 4 § sekretesslagen (nuvarande 24 kap. 8 § tredje stycket OSL), eftersom de inte ansågs behövas för forsknings- eller statistikändamål. I ett annat rättsfall ansågs uppgifter som skulle användas av en region för planering av hälso- och sjukvård samt för analys av skolpenning och segregation inte heller vara avsedda att användas för statistikändamål (se dom från Kammarrätten i Stockholm i mål nr 2628-12).

uppgifter eller uppgifter som är direkt hänförliga till en enskild), främst fastighetsbeteckning, fastighetsnummer, UUID (se avsnitt 6.3), lägenhetsnummer och registreringsnummer på motorfordon och husvagnar, kommer dock i de flesta fall inte att lämnas ut. Detta eftersom det vid ett sådant utlämnande sannolikt inte står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Även om SCB inte skulle göra bedömningen att uppgifterna ska användas för statistikändamål kan det tredje undantaget avseende uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild (indirekta uppgifter) tillämpas. En menprövning bör i detta fall resultera i att mikrodata kan lämnas ut eftersom Regeringskansliet tillämpar ett lika starkt sekretesskydd för uppgifterna i jämförbara undersökningar även om undersökningarna inte skulle bedömas göras för statistiska ändamål. Enligt utredningens bedömning krävs inte någon författningsändring för att SCB, efter en menprövning, ska kunna lämna ut mikrodata från statistiken över hushållens tillgångar och skulder till Regeringskansliet.

Även när det gäller Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att ta del av uppgifter som omfattas av statistiksekretess måste hänsyn tas till respektive myndighets möjlighet att sekretesskydda uppgifterna. Som framgår ovan är det utredningens uppfattning att uppgifterna i nuläget i de flesta fall inte skulle omfattas av statistiksekretess. Anledningen till detta är att den verksamhet som uppgifterna skulle lämnas ut till inte är en sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som avses i 24 kap. 8 § första stycket OSL och att uppgifterna i regel inte skulle förekomma i en med statistik jämförbar undersökning enligt andra stycket i samma paragraf och i förekommande fall 7 § OSF. Vid utlämnande till Riksbankens statistikenhet skulle emellertid fortsatt statistiksekretess gälla, eftersom det rör sig om en särskild verksamhet för framställning av statistik.

När det gäller Riksbanken är den lösning som ligger närmast till hands för att skapa ett lika starkt sekretesskydd som vid statistikframställning att göra en ändring i 24 kap. 8 § andra stycket OSL. Genom en sådan ändring erhåller de aktuella uppgifterna hos Riksbanken samma sekretesskydd som det skydd som enligt lagrummet gäller i fråga om annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det

statliga kommittéväsendet. Uppgifter hos Riksbanken skulle med stöd av en sådan bestämmelse få ett lika starkt sekretesskydd som uppgifter i motsvarande undersökningar hos myndigheter under regeringen enligt 7 § OSF, exempelvis Regeringskansliet, Konjunkturinstitutet och Finansinspektionen. Utredningen föreslår därför att OSL ändras på så sätt.

För att förstärka skyddet för uppgifterna hos Finansinspektionen bör på ett motsvarande sätt uppgifter som förekommer i myndighetens utvärderingar och analyser av finansiell stabilitet, makrotillsyn och konsumentskydd ges ett sådant sekretesskydd som gäller för med statistik jämförbar undersökning som utförs av en myndighet. Utredningen föreslår att ett tillägg av denna innebörd tas in i 7 § OSF med stöd av bemyndigandet i 24 kap. 8 § andra stycket OSL.

Efter en menprövning bör SCB på samma sätt som när det gäller utlämnande till Regeringskansliet kunna lämna ut uppgifter till Riksbanken och Finansinspektionen med tillämpning av statistikundantaget. Om det bedöms att uppgifterna inte ska användas för statistikändamål kan det tredje undantaget avseende uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild tillämpas.

Som nämns gäller statistiksekretessen för uppgifter som kan hänföras till själva undersökningen som genomförs hos den mottagande myndigheten och alltså inte i hela den mottagande myndighetens verksamhet. Mikrodata som lämnas ut av SCB för att användas i en med statistik jämförbar undersökning vid t.ex. Riksbanken eller Finansinspektionen, kan alltså inte användas direkt för tillsyn eller övervakning med bibehållen statistiksekretess. Detta hindrar dock inte att resultaten av undersökningarna, som inte omfattas av statistiksekretess, läggs till grund för tillsyn och övervakning.

Det finns ett behov av att genomföra undersökningar inom flera avdelningar och enheter hos de mottagande myndigheterna. För att bibehålla statistiksekretessen är det därför angeläget att uppgifter som omfattas av statistiksekretess inte lämnas till anställda som arbetar med tillsyn och övervakning. Detta bör säkerställas genom att myndigheterna organiserar sin respektive verksamhet så att den personal som genomför undersökningarna är åtskild från personal som utför andra arbetsuppgifter för bl.a. tillsyn eller övervakning och att behörighet att bearbeta mikrodata endast ges till personal som deltar i den aktuella, avgränsade, undersökningen.

Med tillsyn avses här tillsyn i förhållande till enskilda finansiella företag. Detta hindrar dock inte, som berörs ovan, att en analys av resultaten av undersökningen t.ex. kan komma att resultera i att andra organisatoriska delar av Finansinspektionen inleder undersökningar inom ett visst område som i sin tur eventuellt leder till ingripanden mot ett enskilt företag. Motsvarande gäller Riksbankens övervakning av det finansiella systemet inom ramen för dess arbete med finansiell stabilitet (se bl.a. 1 kap. 2 § tredje stycket och 6 kap. 9 § första stycket 2 i den nu gällande riksbankslagen samt 3 kap. 1, 8 och 9 §§ i förslaget till ny riksbankslag enligt prop. 2021/22:41).

Även om utgångspunkten är att den officiella statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska tillgodose de kunskapsbehov som finns på området kan det förekomma att andra statliga förvaltningsmyndigheter än de ovan nämnda har behov av tillgång till skraddarsydda statistikprodukter eller mikrodata. För att mikrodata ska kunna lämnas ut måste något av undantagen från statistiksekretessen vara tillämpligt och en menprövning resultera i att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild eller närstående till denne lider skada eller men.

Vid en sådan menprövning kommer på samma sätt som anförts ovan frågan om vilket sekretesskydd uppgifterna kommer att få hos den mottagande myndigheten att ofta vara av avgörande betydelse för frågan om ett utlämnande kan ske eller inte. För att ett utlämnande ska kunna ske måste uppgifterna i de flesta fall omfattas av statistiksekretess i en särskild verksamhet enligt 24 kap. 8 § första stycket OSL eller av motsvarande sekretess i annan jämförbar undersökning som utförs av vissa i andra stycket samma paragraf angivna myndigheter eller i vissa undersökningar hos de i 7 § OSF uppräknade myndigheterna.

Utlämnande till forskare

SCB bör också kunna lämna ut mikrodata från den nya statistiken till forskare. Detta kan ske med stöd av undantaget avseende forskningsändamål och efter en prövning av om uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. Om uppgifterna lämnas till en myndighet som bedriver forskningsverksamhet, t.ex.

ett universitet, följer statistiksekretessen som gäller hos SCB som huvudregel med till mottagaren (11 kap. 3 § OSL).

Den nu gällande riksbankslagen innehåller inte några bestämmelser om att Riksbanken ska eller får bedriva forskningsverksamhet. I praktiken bedriver dock Riksbanken ekonomisk forskningsverksamhet inom områden som har betydelse för dess verksamhet och finansierar även i övrigt forskning (se vidare prop. 2021/22:41 s. 83). Forskningsverksamheten bedrivs huvudsakligen vid forskningsenheten. För att ge ett uttryckligt lagstöd för denna verksamhet föreslår regeringen att en bestämmelse om att Riksbanken ska få bedriva forskningsverksamhet som har betydelse för verksamheten förs in i den nya riksbankslagen (samma prop. s. 83).

I den utsträckning SCB lämnar ut uppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder till en myndighet som bedriver forskningsverksamhet omfattas uppgifterna av motsvarande statistiksekretess hos mottagaren. Statistiksekretessen följer dock inte med om uppgifterna omfattas av någon annan sekretessregel hos den mottagande myndigheten (11 kap. 8 § OSL). Om den sekretess som gäller hos mottagaren är svagare än den som följer av bestämmelsen om statistiksekretess kan det vid en menprövning innebära att uppgifterna inte kan lämnas ut.

I fråga om Riksbankens forskningsverksamhet är det främst 16 kap. 1 § OSL som skulle kunna vara tillämplig. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess hos bl.a. Riksbanken för uppgift som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs (statsfinanssekretess). De uppgifter som omfattas är främst sådana som rör beslut om räntenivåer (styrrenta m.m.), köp och försäljning av obligationer samt upptagande av lån. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig på uppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder som förekommer i forskningsverksamheten.

Eftersom bestämmelsen om statsfinanssekretess inte är tillämplig gör utredningen bedömningen att SCB kommer att kunna lämna ut mikrodata till sådan forskningsverksamhet som Riksbanken ska få bedriva enligt den nya riksbankslagen, och att sekretessen överförs enligt 11 kap. 3 § OSL (se ovan).

Vid utlämnande till enskilda forskare utan anknytning till en statlig myndighet, ett universitet eller en högskola kan förbehåll

enligt 10 kap. 14 § OSL ställas upp. Bestämmelsen innebär att mottagaren (den fysiska personen) omfattas av tystnadsplikt om ett sådant förbehåll ställs upp. Om mottagaren inte följer villkoren i förbehållet kan han eller hon dömas till ansvar för ovan nämnda brott mot tystnadsplikten (se under rubriken Statistiksekretess). Detta tillvägagångssätt anses vanligtvis undanröja risken för att någon enskild lider skada eller men. Ett utlämnande med förbehåll kan dock endast ske i förhållande till en viss angiven fysisk person och inte till t.ex. en myndighet. Som framgår ovan om utlämnanden till statliga myndigheter kommer SCB i de flesta fall inte att lämna ut uppgifter som är direkt hänförliga till en enskild. Det får antas att SCB kommer att vara särskilt restriktiv när det gäller sådana utlämnanden till enskilda forskare med förbehåll.

Utlämnande och tillgängliggörande genom MONA-systemet

Av utredningens förslag ovan följer att SCB, efter en menprövning, ska kunna lämna ut mikrodata som samlats in för framställning av statistik över hushållens tillgångar och skulder till bl.a. Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet. Ett sådant utlämnande bör för närvarande kunna ske bl.a. via MONA-systemet, även om SCB inte kan begränsa sig till att endast lämna ut mikrodata på detta sätt. Utredningen återkommer till andra sätt att tillgängliggöra mikrodata nedan.

MONA är en plattform för tillgängliggörande och bearbetning av mikrodata. Systemet ger användarna en möjlighet att genom fjärråtkomst ta del av mikrodata som användaren kan göra beräkningar med samtidigt som aktuella mikrodata finns kvar i ett system som drivs av SCB. Det finns också möjlighet för användarna att komplettera mikrodata i MONA med andra egna uppgifter som behövs för det syfte för vilket SCB har lämnat ut mikrodata. Användare gör bearbetningar med de programvaror som finns i MONA. Förutom programvaror ansvarar SCB för att tillhandahålla maskinella resurser för bearbetningar och lagring i MONA. SCB ansvarar också för säkerheten, t.ex. vad gäller att endast personer som mottagaren har godkänt har åtkomst till uppgifterna och att uppgifter säkerhetskopieras regelbundet (backuptagning). Mottagaren av utlämnade uppgifter är personuppgiftsansvarig och SCB agerar personupp-

giftsbiträde i förhållande till de uppgifter som lagras i MONA (se vidare kapitel 11 om personuppgiftsbehandling).

För varje begäran om utlämnande av mikrodata via MONA ska en menprövning ske. Det förekommer att användare av olika statistikprodukter har årliga s.k. prenumerationer, vilket innebär att en ny menprövning sker för varje ny årgång. En sådan ordning bör kunna tillämpas för att möjliggöra Finansinspektionens, Regeringskansliets och Riksbankens tillgång till uppgifter från den nya statistiken. Det ska här nämnas att mottagaren endast har möjlighet att påverka de uppgifter som lämnats ut i MONA-systemet och således inte kan ändra den mikrodata som SCB samlat in och som ligger till grund för myndighetens statistikprodukter.

I praktiken fungerar det så att när SCB godkännt en begäran om utlämnande utser den mottagande myndigheten vilka personer som ska få tillgång till att använda MONA-systemet. Varje användare får ett eget användarkonto till MONA med personliga inloggningsuppgifter och ska godkänna användarvillkoren för systemet, som är avsedda att skydda uppgifterna i systemet. Villkoren innebär bl.a. att användaren intygar att denne inte ska ta ut mikrodata från MONA.

Om en användare bryter mot villkoren har SCB bl.a. rätt att stänga av användaren, men det kan även komma att påverka SCB:s framtida beslut om utlämnanden till användare eller till en viss myndighet. Om villkoren för MONA inte efterföljs och personuppgifter därigenom behandlas i strid med dataskyddsförordningen ska även en anmälan om personuppgiftsincident lämnas till Integritetskyddsmyndigheten. Det kan t.ex. röra sig om att en obehörig person ges åtkomst till personuppgifter genom att inloggningsuppgifter sprids. Det kan också röra sig om överföring av personuppgifter till tredje land (se vidare om dataskydd och personuppgiftsbehandling i kapitel 11).

SCB kan tillgängliggöra utlämnanden av mikrodata på andra sätt än genom MONA. Uppgifterna levereras då direkt till mottagaren i ett filformat som passar mottagaren via ett säkert leveranssätt. Mottagaren får då själv läsa in mottagna filer i sin egen plattform där det finns tillgång till programvaror och maskinella resurser för bearbetningar och lagring. Det blir då också mottagarens ansvar att säkerställa att uppgifter hanteras säkert och att obehöriga inte har åtkomst.

11 Personuppgiftsbehandling

11.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en kortfattad beskrivning av kravet i dataskyddsförordningen på att det ska finnas en rättslig grund för behandling av personuppgifter (avsnitt 11.2). Därefter redogör utredningen för sina överväganden vad gäller SCB:s behandling av personuppgifter (avsnitt 11.3). Motsvarande överväganden i fråga om behandling av personuppgifter hos de myndigheter och forskare som ska kunna få mikrodata utlämnad till sig (mottagare) finns i avsnitten 11.4 och 11.5. Därefter redogör utredningen för förutsättningarna för finansiella företag, SCB och övriga myndigheter att vidarebehandla personuppgifter för statistik- och forskningsändamål (avsnitt 11.6). Slutligen behandlas frågor om informationsplikt (avsnitt 11.7), undantag från de registrerades rättigheter (avsnitt 11.8) och gallring och bevarande (avsnitt 11.9).

11.2 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

De uppgifter som SCB ska samla in och bearbeta för att framställa statistiken över hushållens tillgångar och skulder innefattar personuppgifter enligt definitionen i dataskyddsförordningen (se avsnitt 4.5.5). Det rör sig om detaljerade uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som ska samlas i ett register över i allt väsentligt hela den svenska befolkningen. Ett sådant register kommer ofrånkomligen att innehålla uppgifter av integritets känslig karaktär, med beaktande av att enskilda kartläggs genom att olika uppgifter om tillgångar och skulder hämtas in och sammanförs med andra uppgifter (jfr avsnitt 5.3).

Enligt utredningens förslag i avsnitt 10.2 ska SCB också kunna lämna ut mikrodata till vissa myndigheter och forskare. Detta kom-

mer i huvudsak ske i form av uppgifter som inte direkt går att hänföra till en enskild. Det rör sig dock om uppgifter som avser identifierbara fysiska personer och det är således alltjämt fråga om personuppgifter i dataskyddsförordningens mening.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6 i dataskyddsförordningen). En rättslig grund är exempelvis om den registrerade (den person som personuppgifterna avser) har lämnat sitt samtycke till behandlingen (artikel 6.1 a).

Myndigheternas utrymme för att lägga enskildas samtycke till grund för behandling av personuppgifter är begränsat, i vart fall när det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Samtycke bör enligt skäl 43 i dataskyddsförordningen inte användas som rättslig grund om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt.

En tillåten behandling av personuppgifter kräver inte samtycke från den registrerade, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att bl.a. utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e första ledet). Det räcker emellertid inte att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse – uppgiften måste också var fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta är ett uttryck för legalitetsprincipen och är inte någon nyhet i svensk rätt (prop. 2017/18:107 s. 23 och prop. 2017/18:105 s. 50). Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende ansett att nödvändighetskravet inte utgör ett krav på att det utan behandlingen ska vara omöjligt att utföra en uppgift. I stället kan effektivitetsvinster vara tillräckliga för att behandlingen ska anses nödvändig (prop. 2017/18:105 s. 46 och 189).

Kravet på att den rättsliga grunden i artikel 6.1 e ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 48–52). Regeringen anser att uppgifter som riksdag och regering gett i uppdrag till statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse (samma prop. s. 56 och 57).

Behandlingen ska vidare vara proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen).

Detta motsvarar det krav som ställs i fråga om inskränkningar av rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen.

Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden vara tydlig och precis. Tillämpningen av den ska vara förutsägbar för de personer som omfattas av den. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen medan ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsägbart (samma prop. s. 51).

När det gäller statliga myndigheter kan det konstateras att de är förhindrade att agera utanför sitt uppdrag till följd av legalitetsprincipen (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). All verksamhet hos statliga myndigheter ska ha stöd i rättsordningen, oavsett om en uppgift regleras genom lag, förordning eller ett beslut.

11.3 SCB:s behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Känsliga personuppgifter som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund ska få behandlas även vid framställningen av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av någon författningsändring för att SCB ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när myndigheten utan samtycke samlar in och i övrigt behandlar personuppgifter för framställning av statistik över hushållens tillgångar och skulder.

Bestämmelser om framställning av officiell statistik regleras i statistiklagen och statistikförordningen. Dessa författningar reglerar även bl.a. statistikansvariga myndigheters rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik. I 14 § första stycket statistiklagen ges en generell rätt att, utan samtycke av den registrerade, behandla

personuppgifter för framställning av statistik. För sådan behandling är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Behandlingen av personuppgifter får enligt andra stycket i samma paragraf omfatta uppgift om personnummer. Bestämmelserna gäller enligt 1 § tredje stycket samma lag även vid framställning av annan statistik än officiell statistik hos en statistikansvarig myndighet.

Enligt regeringen har statistikansvariga myndigheter genom regleringen i statistikförfattningarna en rättslig grund för att i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandla personuppgifter för statistiska ändamål (prop. 2017/18:107 s. 26). Personuppgifter kan således samlas in och i övrigt behandlas för detta ändamål med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen utan samtycke från de registrerade. Det behövs således inte någon författningsåtgärd för att SCB ska kunna samla in och i övrigt behandla personuppgifter i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Statliga myndigheter kan även tilldelas uppgifter av allmänt intresse genom bl.a. en förordning eller ett regeringsbeslut som har meddelats med stöd av en författning (2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen). Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter kan således preciseras i de statistikansvariga myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, exempelvis i förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån (samma prop. s. 26). Av förordningen följer 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.

Enligt utredningens mening har SCB därmed rättslig grund enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen för att, också utanför det nya statistikområde inom vilket myndigheten ska producera officiell statistik, samla in och i övrigt behandla aktuella personuppgifter för statistiska ändamål utan samtycke från de registrerade.

Det kommer inte att behöva samlas in s.k. känsliga personuppgifter enbart för framställning av den nya statistiken. De uppgifter som kommer att samlas in kan dock behöva sammanföras med känsliga personuppgifter som SCB har rätt att behandla för framställning av annan statistik (jfr 15 § statistiklagen och statistikförordning). Det framgår av bilagan till statistikförordningen att sådana känsliga personuppgifter som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund

får behandlas vid framställning av statistik under statistikområdena Inkomster och inkomstfördelning samt Hushållens utgifter, som båda ingår i ämnesområdet Hushållens ekonomi.

Motsvarande känsliga personuppgifter bör enligt utredningen kunna sammanföras med uppgifter som samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Bestämmelsen om behandling av ovan nämnda känsliga personuppgifter under ämnesområdet Hushållens ekonomi ska därför kompletteras på så sätt att det anges att de får behandlas även vid framställning av statistik under statistikområdet Hushållens tillgångar och skulder. Förslaget är enligt utredningens bedömning förenligt med bestämmelsen om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter i artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen (se prop. 2017/18:107 s. 30).

11.4 De mottagande myndigheternas behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Riksbankens och Finansinspektionens uppgifter förtydligas på så sätt att även förhållanden som gäller hushållens ekonomi uttryckligen ska ingå i myndigheternas uppdrag i fråga om omvärldsbevakning och analys. Det ska ske genom tillägg till 1 kap. 9 § första stycket i den nya riksbankslagen respektive 2 § andra stycket första meningen förordningen med instruktion för Finansinspektionen. Vidare förtydligas att Riksbankens omvärldsbevakning inte endast ska avse att följa den allmänna ekonomiska utvecklingen, förhållanden som gäller hushållens ekonomi och utvecklingen på de finansiella marknaderna utan även att analysera dessa förhållanden.

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av någon författningsändring för att Regeringskansliet ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när myndigheten behandlar personuppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 10.2.

I kapitel 3 och avsnitt 10.2 har utredningen beskrivit att bl.a. Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet har ett behov av att få tillgång till den mikrodata som kommer att samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Dessa myndigheter omfattas inte av några registerförfattningar i vilka de rättsliga grunderna för myndigheternas behandling av sådana personuppgifter fastställs eller preciseras (se nedan i fråga om Finansinspektionen som statistikansvarig myndighet). Detta är dock inte av någon avgörande betydelse för frågan om det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen. Den väsentliga skillnaden mellan de myndigheter som omfattas av respektive de som inte omfattas av registerförfattningar är att de senare inte kommer att omfattas av särskilda bestämmelser om dataskydd, t.ex. när det gäller begränsningar av ändamålen med behandlingen av personuppgifter. I de fallen gäller i stället endast de allmänna bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

Det ska här nämnas att Finansinspektionen är statistikansvarig myndighet och i denna egenskap omfattas av de i avsnitt 11.3 nämnda statistikförfattningarna. Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i statistiklagen gäller även vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet. Enligt förarbetena avses här alltså inte bara officiell statistik utan all sådan statistik som framställs inom den för statistikframställning avgränsade verksamhet som finns hos myndigheten (prop. 2000/01:27 s. 66). Som skäl för denna bedömning anges att det inte är lämpligt att regler för uppgifter om en enskild ska vara olika hos en och samma myndighet och inom samma verksamhetsområde endast av det skälet att uppgifterna i det ena fallet ska användas för officiell statistik och i det andra för annan statistik.

Den personuppgiftsbehandling som Finansinspektionen kommer att ägna sig åt till följd av utredningens förslag kommer i de flesta fall inte att ske i en avgränsad verksamhet för framställning av statistik (jfr 24 kap. 8 § första stycket OSL, 1 § tredje stycket statistiklagen och avsnitt 10.2). Finansinspektionen har således inte någon rättslig grund i statistikförfattningarna för att i enlighet med artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandla nu aktuella personuppgifter för statistiska ändamål.

Sådan statistikverksamhet som är nödvändig för att en myndighet ska kunna utföra sitt fastställda uppdrag har ansetts innebära att

myndigheten har tilldelats en uppgift av allmänt intresse, även om statistik inte nämns i uppdraget (prop. 2017/18:105 s. 122).

I dataskyddsförordningen avses med statistiska ändamål varje åtgärd som vidtas för den insamling och behandling av personuppgifter som är nödvändig för statistiska undersökningar eller för framställning av statistiska resultat (skäl 162). Ett statistiskt ändamål innebär, enligt samma skäl, att resultatet av behandlingen inte består av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter, och att resultatet eller uppgifterna inte används till stöd får åtgärder eller beslut som avser en särskild fysisk person.

Enligt utredningens mening står det klart att ett statistiskt ändamål i dataskyddsförordningens mening kan föreligga även när det inte rör sig om statistikframställning i sådan särskild verksamhet som anges ovan. Det finns inte någon begränsning i dataskyddsförordningen av innebörden att endast en viss avgränsad verksamhet inom en myndighet kan anses ägna sig åt framställning av statistik. Således kan t.ex. sådana undersökningar som anses jämförbara med statistikframställning enligt 24 kap. 8 § andra stycket OSL anses ske för statistiska ändamål i dataskyddsförordningens mening, särskilt med tanke på att statistiska metoder används vid dessa undersökningar (jfr avsnitt 10.2). Det ska dock noteras att utredningen i avsnitt 10.2 har bedömt att det förhållandet att uppgifter är tänkta att ingå i en med statistik jämförbar undersökning inte alltid innebär att undersökningen sker för statistikändamål i den mening som avses i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Det beror på att begreppen ”statistiska ändamål” i dataskyddsförordningen respektive ”statistikändamål” i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL har olika innebörd.

Som en jämförelse kan nämnas att uppgifterna i det särskilda urval från Fasit som får lämnas ut till bl.a. Regeringskansliet och andra myndigheter under regeringen, får behandlas för simulering och beräkning av effekter av befintliga och nya regelverk samt andra förändringar inom skatte-, avgifts- och bidragssystemen och av de offentliga välfärdstjänsterna, samt för att ta fram statistik för analys av information inom dessa områden (se 4 och 9 §§ lagen om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar). Som nämnts i avsnitt 5.1 kan uppgifter som har samlats in till den nya statistiken ingå i Fasits databaser.

Regeringskansliet har enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsären-

den och att i övrigt biträda regeringen och stadsråden i deras verksamhet (2 §). I det uppdraget ingår, som anförs i förarbetena till ovan nämnda lag, att ta fram underlag till regeringens beslut och utreda olika frågor (Ds 2018:2 s. 47). Regeringskansliets uppdrag anses vidare utgöra ett sådant nödvändigt författningsstöd för att få behandla personuppgifter i Fasit som avses i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden anses också vara så tydlig och precis som krävs. Det finns enligt utredningen inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om Regeringskansliets behandling av personuppgifter som har samlats in till den nya statistiken för de ändamål som beskrivs i avsnitt 10.2.

De andra myndigheter som har behov av att behandla personuppgifter som har samlats in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder, men även andra statistikområden under ämnesområdet Hushållens ekonomi, är främst Riksbanken och Finansinspektionen.

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Enligt förslaget till ny riksbankslag har Riksbanken i övrigt uppgifter avseende bl.a. det finansiella systemet (finansiell stabilitet och effektivitet), kontanter och andra betalningsmedel, fredstida krissituationer och höjd beredskap. Riksbanken får också ägna sig åt statistik och forskning som är av betydelse för myndighetens verksamhet.

Enligt 1 kap. 9 § första stycket i förslaget till ny riksbankslag ska Riksbanken följa den allmänna ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna. Enligt utredningens mening står det klart att Riksbanken inom ramen för denna omvärldsbevakning bl.a. ska följa och analysera utvecklingen vad gäller hushållens ekonomi. Anledningen till detta är att dessa förhållanden har betydelse för såväl penningpolitiken som för Riksbankens arbete med att verka för att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Det kan i det första avseendet nämnas att regeringen i propositionen med förslag till ny riksbankslag har anfört att penningpolitiken påverkar utbudet av och efterfrågan på krediter, dvs. hushållens och företagens skuldsättning, genom styrräntans nivå och att det därmed framstår som naturligt att Riksbanken, inom ramen för penningpolitiken, beaktar finansiella obalanser på kreditmarknaden (prop. 2021/22:41 s. 86 och 87).

Vad gäller Riksbankens arbete med att övervaka och verka för att det finansiella systemet är stabilt och effektivt anges det uttryckligen i förslaget till ny riksbankslag att Riksbanken ska bedöma om det

finansiella systemet är stabilt och effektivt, identifiera risker för allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster och redovisa sina bedömningar (3 kap. 9 § första stycket). I fråga om denna bestämmelse har regeringen i den aktuella propositionen anfört att risker kopplade till bl.a. hushållens skuldsättning hör till de risker som Riksbanken behöver analysera (samma prop. s. 109). Utredningen konstaterar därutöver att Riksbanken också i praktiken har berört frågor om hushållens skuldsättning under en längre tid.

Enligt förordningen med instruktion för Finansinspektionen ansvarar myndigheten bl.a. för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden samt för att det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av ett högt förtroende och ge ett högt skydd för konsumenter. Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet. Enligt utredningens mening råder det inte heller i fråga om Finansinspektionen någon tvekan om att myndighetens uppdrag i fråga om omvärldsbevakning och analys innefattar att följa utvecklingen i fråga om hushållens skuldsättning. Finansinspektionen har i likhet med Riksbanken också i praktiken uppehållit sig vid denna fråga sedan lång tid, bl.a. i myndighetens stabilitetsrapporter men också när den beslutat om makrotillsynsåtgärder.

Utredningen konstaterar således att Riksbanken och Finansinspektionen fullgör sådana uppgifter av allmänt intresse som motiveerar en behandling av nu aktuella personuppgifter (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Behandling får ske för bl.a. statistiska ändamål, inklusive bearbetningar inom ramen för med statistik jämförbara undersökningar exempelvis för analys och utvärdering och – i fråga om Riksbanken – även för forskningsändamål (se vidare avsnitt 11.5). Myndigheterna får behandla personuppgifter för att t.ex. ta fram underlag inför kommande beslut inom exempelvis penningpolitik och finansiell stabilitet, utvärdera redan fattade beslut samt analysera den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Genom behandlingen kan myndigheterna uppnå sådana effektivitetsvinster att den är att betrakta som nödvändig för att utföra uppgifterna av allmänt intresse på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

De uppgifter som lämnas ut av SCB kommer i regel inte att vara direkt hänförliga till en enskild. De mottagande myndigheterna ska enligt utredningens förslag inte få behandla s.k. känsliga personuppgifter (jfr avsnitt 11.3 i fråga om SCB:s möjligheter att behandla

känsliga personuppgifter). Det handlar dock om uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och kommer att avse i huvudsak hela befolkningen. Uppgifterna får därmed anses vara av integritetskänslig karaktär.

Som berörs ovan har Riksbanken och Finansinspektionen enligt utredningens mening tilldelats uppdrag som motiverar behandling av personuppgifter om hushållens ekonomi. Det är dock inte uppenbart att myndigheterna därigenom har en uttrycklig rättslig grund för att behandla integritetskänsliga uppgifter, särskilt i den omfattning som det nu är fråga om. Den rättsliga grunden för behandlingen bör därför förtydligas så att tillämpningen blir förutsägbar för de personer som omfattas av den. I fråga om Riksbanken betyder myndighetens konstitutionella ställning och den omständigheten att verksamheten därför behöver regleras på lagnivå att det, till skillnad från Finansinspektionen, inte är möjligt att enbart genom ett regeringsbeslut förtydliga uppgiften som utgör den rättsliga grunden.

Enligt utredningens förslag ska det ovan angivna förtydligandet ske genom ändringar i de författningar som reglerar myndigheternas verksamhet i fråga om omvärldsbevakning och analys, dvs. i dels 1 kap. 9 § första stycket i förslaget till ny riksbankslag, dels 2 § andra stycket första meningen i förordningen med instruktion för Finansinspektionen. Förtydligandet ska innebära att uppdraget för respektive myndighet uttryckligen omfattar förhållanden som gäller hushållens ekonomi. Vidare föreslår utredningen att Riksbankens omvärldsbevakning inte endast ska avse att följa dessa och vissa andra förhållanden utan även att analysera dem. Som berörs ovan är någon ändring i sak inte avsedd.

11.5 Forskares behandling av personuppgifter

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av någon författningsändring för att uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när forskare utan samtycke behandlar personuppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

De uppgifter som samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska kunna användas till forskning. Enligt regeringen är uppgiften att forska en uppgift av allmänt intresse i dataskyddsför-

ordningens mening (prop. 2017/18:298 s. 47). För universitet och högskolor med staten som huvudman är forskningsuppgiften fastställd i svensk lag och de kan därför med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandla personuppgifter som är nödvändiga för att utföra forskningen.

Utöver universitet och högskolor behandlar många statliga myndigheter personuppgifter för forskningsändamål. Dessa myndigheters möjligheter att behandla personuppgifter för forskningsändamål med stöd av artikel 6.1 e är beroende av vilket uppdrag och vilka uppgifter som har ålagts respektive myndighet i gällande rätt. Flera myndigheter har en förordningsreglerad uppgift som omfattar forskning, se t.ex. 2 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet eller 37 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten. Uppgiften att forska kan även regleras på annat sätt, t.ex. direkt i lag eller genom särskilda regeringsbeslut. Det ska här framhållas att det i förslaget till ny riksbankslag (1 kap. 10 §) föreslås att Riksbanken ska få bedriva forskning som har betydelse för myndighetens verksamhet (prop. 2021/22:41 s. 83 och 211).

Om uppgiften att forska är tydligt fastställd på detta sätt för en myndighet, har myndigheten möjlighet att grunda behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra forskningen på att det är en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e (se prop. 2017/18:298 s. 48).

Utredningen föreslår i avsnitt 11.4 att Riksbankens uppdrag förtydligas så att Riksbanken även ska följa och analysera förhållanden som avser hushållens ekonomi.

När forskning bedrivs av privata forskningsutövare är inte forskningsuppgiften, till skillnad från när det gäller de flesta offentlig-rättsliga forskningsutövare, fastställd i nationell rätt. För att uppgiften ska anses fastställd krävs det att det på något av de sätt som anges i 2 kap. 2 § dataskyddslagen, dvs. i lag eller annan författning, i kollektivavtal eller i beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, fastställs vilka privata forskningsutövare som har i uppgift att forska. Först då kan de utföra sådan personuppgiftsbehandling som är nödvändig för den i den nationella rätten fastställda forskningsuppgiften med stöd av artikel 6.1 e.

Enligt gällande rätt får viss typ av forskning som avser människor utföras bara om tillstånd har meddelats enligt lagen (2003:460) om

etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen). Detta gäller bl.a. om forskningen innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelse m.m., oavsett om forskningsutföraren är en statlig myndighet eller en fysisk eller juridisk person. Av sista stycket i 6 § i etikprövningslagen framgår även att ett godkännande enligt den lagen inte medför att forskningen får utövas om den strider mot någon annan författning.

I de ovan nämnda förarbetena redogjorde regeringen för att ett beslut om godkännande av ett forskningsprojekt enligt etikprövningslagen innebär att forskningen har bedömts kunna vara till nytta för samhället. Ett beslut enligt etikprövningslagen och eventuellt andra tillämpliga författningar ger således en sådan grund för behandling som är fastställd i enlighet med nationell rätt enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Detta innebär att en privat forskningsutövare som avser att bedriva forskning som kräver tillstånd av en eller flera myndigheter och som har fått de tillstånd som krävs för ett forskningsprojekt kan åberopa den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för projektet (samma prop. s. 54).

I de forskningsprojekt som inte involverar känsliga personuppgifter eller personuppgifter som avser lagöverträdelse m.m. behöver privata forskningsutövare kunna åberopa andra rättsliga grunder för behandlingen. Då presumtionen är att forskning är ett berättigat intresse har regeringen i det ovan berörda lagstiftningsärendet gjort bedömningen att det finns stora möjligheter att behandla personuppgifter för forskningsändamål efter en intresseavvägning (samma prop. s. 58). Det finns enligt utredningen inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om privata forskningsutövares möjligheter att behandla personuppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

11.6 Ytterligare behandling för statistik- och forskningsändamål och skyddsåtgärder

Utredningens bedömning: Det behövs inte någon författningsändring för att myndigheter och finansiella företag ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när de utan samtycke från de registrerade lämnar ut personuppgifter till SCB som ska använda dem för statistiska ändamål.

Det behövs inte heller någon författningsändring för att SCB ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när myndigheten utan samtycke från de registrerade lämnar ut personuppgifter från statistiken över hushållens tillgångar och skulder för att användas för forskningsändamål och statistiska ändamål.

Personuppgifter bör pseudonymiseras eller omfattas av andra lämpliga skyddsåtgärder när de behandlas för statistik- eller forskningsändamål. Detta framgår av dataskyddsförordningen och någon författningsändring behövs därför inte.

SCB ska enligt utredningens förslag samla in personuppgifter till den nya statistiken från andra myndigheter och finansiella företag. Uppgifterna som samlas in ska enligt utredningens förslag också kunna lämnas ut av SCB till Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet utan hinder av bestämmelsen om statistiksekretess. Enligt 21 kap. 7 § OSL gäller sekretess även för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, dataskyddslagen eller etikprovningenslagen. SCB måste alltså beakta den aktuella bestämmelsen om s.k. dataskyddssekretess vid varje utlämnande. Myndigheten behöver då göra en bedömning av den behandling av personuppgifter som kan komma att ske efter utlämnandet.

Av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen följer att personuppgifter endast ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Detta utgör dock inte hinder mot att uppgifter som har samlats in för ett visst ändamål senare används för bl.a. statistiska ändamål eller vetenskapliga forskningsändamål i enlighet med artikel 89.1 (se artikel 5.1 b).

Enligt artikel 89.1 ska behandling av personuppgifter för statistiska- eller forskningsändamål omfattas av lämpliga 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. Dessa åtgärder får inbegripa pseudonymisering, under förutsättning att dessa ändamål kan uppfyllas på det sättet. När dessa ändamål kan uppfyllas genom vidarebehandling av uppgifter som inte medger eller inte längre medger identifiering av de registrerade ska dessa ändamål uppfyllas på det sättet.

I skäl 50 i dataskyddsförordningen klargörs att ytterligare behandling av personuppgifter för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål bör betraktas som förenlig och laglig behandling av personuppgifter. Vid tillåten återanvändning av insamlade personuppgifter för andra ändamål krävs inte någon ny rättslig grund för behandlingen av personuppgifterna för de nya ändamålen. Det gäller även när den personuppgiftsansvarige lämnar ut insamlade personuppgifter till någon annan personuppgiftsansvarig för att denne ska behandla personuppgifterna för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål.¹ Oavsett vilka ändamål som har bestämts vid insamlingen av personuppgifter får alltså personuppgifterna behandlas för vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål. Den personuppgiftsansvarige får alltså dels själv återanvända personuppgifterna för dessa ändamål, dels lämna ut dem till någon annan som ska behandla personuppgifterna för sådana ändamål.

Av det sagda följer att bestämmelsen om ändamålsbegränsning i dataskyddsförordningen inte hindrar att personuppgifter vidarebehandlas dels genom att myndigheter och finansiella företag lämnar dem vidare till SCB för att där användas för statistiska ändamål, dels genom att SCB lämnar dem vidare till Riksbanken, Finansinspektionen och Regeringskansliet för att där användas för motsvarande ändamål. Det finns inte heller något som hindrar att SCB lämnar ut personuppgifter som ska användas för vetenskapliga forskningsändamål till Riksbanken.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden bedömt att en statistikansvarig myndighets behandling av personuppgifter i samband med uppdragsverksamhet åt forskare är att betrakta som behandling av personuppgifter för statistiska ändamål (se prop. 2017/18:107

¹ Öman, S., Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m., En kommentar, kommentaren till artikel 5.

s. 28). Regeringen har vidare anfört att det finns skäl att skilja mellan behandling av personuppgifter för statistiska ändamål respektive för forskningsändamål när olika aktörer är personuppgiftsansvariga i olika delar av behandlingen. Syftet med den statistikansvariga myndighetens behandling i detta fall är enligt utredningen just statistiska ändamål, även om uppgifterna därefter kan lämnas vidare till en beställare för forskningsändamål.

Att ta emot personuppgifter utgör däremot inte en ytterligare behandling utan en ny insamling av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige som tar emot uppgifterna måste således, för att insamlingen av personuppgifter ska vara laglig, ha en rättslig grund för sin behandling för forskningsändamål eller statistiska ändamål (se avsnitten 11.4 och 11.5).

I artikel 89.1 i dataskyddsförordningen berörs särskilt pseudonymisering som en lämplig skyddsåtgärd vid personuppgiftsbehandling för forskningsändamål och statistiska ändamål. Pseudonymisering och liknande åtgärder är också viktiga för att skydda enskildas integritet i samband med statistikverksamhet och forskning i praktiken. Det är exempelvis vanligt att personuppgifter lämnas ut från statistikregister i kodad form. Som nämns ovan framgår det av samma artikel att skyddsåtgärderna får inbegripa pseudonymisering under förutsättning att ändamålet kan uppfyllas på det sättet. Annars bör alltså andra lämpliga skyddsåtgärder vidtas för att uppnå motsvarande skydd. Denna formulering öppnar för att det inte i alla situationer är möjligt att pseudonymisera om ändamålet ska kunna uppfyllas och att det då måste finnas möjlighet att tillämpa andra lämpliga skyddsåtgärder för att uppnå förordningens krav på skydd för varje enskild personuppgiftsbehandling. Det framgår således direkt av dataskyddsförordningen att i de fall pseudonymisering, enligt definitionen i förordningen, inte är den lämpligaste skyddsåtgärden ska personuppgifterna omfattas av andra lämpliga skyddsåtgärder för att uppnå dataskyddsförordningens krav.

Av definitionen av uttrycket pseudonymisering följer att uppgifterna inte ska kunna tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter (som en kodnyckel) används. Detta kräver att all information som direkt kan identifiera en person ersätts med pseudonymer. Utöver detta krävs även att annan information som kan användas för att indirekt identifiera personen behandlas så att detta inte längre är möjligt. Sådan behandling kan medföra att upp-

gifterna blir mindre lämpade för det aktuella statistiska ändamålet eller forskningsändamålet. Sett till syftet med pseudonymisering bör det därför vara möjligt att använda alternativa skyddsåtgärder, som uppfyller samma syfte, och därmed ger ett likvärdigt eller bättre skydd.

Det kan förekomma forskningsprojekt eller undersökningar hos de mottagande myndigheterna i vilka identifierande uppgifter måste bevaras eller behandlas. Forskningsprojektet eller undersökningen kan utgöra det minst ingripande sättet att uppnå det förväntade resultatet, och värdet av att genomföra projektet eller undersökningen kan väga upp risken för den enskildes personliga integritet. Det bör därför vara möjligt att inte tillämpa pseudonymisering eller annan likvärdig åtgärd, om statistik- eller forskningsändamålet inte kan uppnås. Av dataskyddsförordningen framgår också att tillämpningen av pseudonymisering kan minska riskerna för de registrerade och hjälpa personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden att fullgöra sina skyldigheter i fråga om dataskydd. Det förhållandet att uttryckliga regler om pseudonymisering har förts in i förordningen är dock inte avsett att utesluta andra åtgärder för dataskydd (skäl 28).

Det är i första hand den personuppgiftsansvarige som bedömer om statistik- eller forskningsändamålen kan uppfyllas när pseudonymisering eller liknade skyddsåtgärder tillämpas. I samband med personuppgiftsbehandling för forskningsändamål som etikprövas kan etikprövningsnämnder meddela villkor, bl.a. om pseudonymisering. Det är dock alltid den som behandlar personuppgifterna, dvs. den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, som ytterst ansvarar för att varje enskild personuppgiftsbehandling omfattas av lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med dataskyddsförordningens krav. Som nämnts ovan gäller även dataskyddssekretess för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, dataskyddslagen eller etikprövningslagen.

Genom dessa skyddsåtgärder som följer direkt av dataskyddsförordningen och bestämmelserna om sekretess får mottagarna enligt utredningens mening anses ha ändamålsenliga sätt att behandla nödvändiga personuppgifter på samtidigt som risken för obefogade intrång i den personliga integriteten minskas.

11.7 Informationsplikt

Utredningens bedömning: Det ankommer på de finansiella företag, kreditupplysningsföretag och myndigheter som ska lämna uppgifter till SCB att säkerställa att kraven i dataskyddsförordningen på informationslämnande i förhållande till de registrerade efterlevs.

I dataskyddsförordningen finns särskilda bestämmelser om informationsplikt i förhållande till den registrerade (artiklarna 13 och 14). När personuppgifterna har samlats in från den registrerade, såsom exempelvis är fallet med uppgifter om de finansiella företagens kunder som enligt utredningens förslag ska lämnas av företagen till SCB, gäller att den personuppgiftsansvarige ska ge den registrerade information om bl.a. ytterligare behandling av personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket de samlades in (artikel 13.3). Sådan information behöver inte lämnas om och i den mån den registrerade redan förfogar över informationen (artikel 13.4). Det bör anses ligga i sakens natur att den registrerade inte redan kan förfoga över information om ytterligare behandling för annat syfte.

I artikel 14.5 c finns en särskild undantagsbestämmelse från informationsplikt för det fallet att det finns författningsbestämmelser om viss registrering eller utlämning av personuppgifter. Bestämmelsen är tillämplig om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. I avsaknad av en motsvarande bestämmelse för när personuppgifterna har erhållits från den registrerade bör det som regel inte vara tillräckligt att det finns författningsbestämmelser avseende utlämnandet för att den registrerade ska anses redan förfoga över informationen på ett sådan sätt som avses i artikel 13.4.

Bestämmelsen i artikel 13.3 är direkt tillämplig och innebär att de finansiella företag som enligt utredningens förslag är skyldiga att lämna uppgifter om sina kunder till SCB måste vidta åtgärder för att informera de registrerade som omfattas av den ytterligare behandling som utlämnandet av personuppgifterna till SCB innebär. Det förekommer i viss utsträckning redan i dag att finansiella företag informerar sina kunder om att uppgifter som samlas in kan komma att lämnas ut för forskning eller statistiska ändamål. Bestämmelserna om informationsplikt är också av betydelse för frågan om att samla

in uppgifter om de finansiella företagens kunder retroaktivt (se vidare avsnitt 13.2).

Även när personuppgifterna inte erhållits från den registrerade, såsom i många fall när myndigheter som är skyldiga att lämna personuppgifter för den nya statistiken till SCB, ska den personuppgiftsansvarige förse den registrerade med viss information om denne avser att ytterligare behandla personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket de samlades in (artikel 14.4). Detsamma kan gälla i den utsträckning kreditupplysningsföretag fullgör den uppgiftsskyldighet som åläggs finansiella företag (se vidare om möjligheten för kreditupplysningsföretag att lämna uppgifter till en statistikansvarig myndighet i kapitel 12).

I den utsträckning uppgifterna inte erhållits från de registrerade ska, som berörs ovan, bestämmelsen om informationsplikt inte tillämpas om utlämning av personuppgifter är uttryckligen föreskrivet i unionsrätten eller i nationell rätt (se artikel 14.5 c). Eftersom de myndigheter som enligt utredningens förslag ska lämna personuppgifter till den nya statistiken omfattas av uppgiftsskyldighet enligt statistikförordningen aktualiseras inte någon informationsskyldighet för myndigheterna i förhållande till de registrerade enligt artikel 14.4.

Härutöver finns i artikel 14.5 b ytterligare ett undantag från informationsskyldigheten när personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. Undantaget innebär att informationsskyldigheten inte ska tillämpas i den mån tillhandahållandet av information visar sig vara omöjlig eller skulle medföra en oproportionerlig ansträngning. Undantaget är särskilt avsett att användas vid behandling av personuppgifter för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 och utnyttjas i hög utsträckning av SCB när det gäller stora mängder data om många registrerade i statistikverksamheten. Enligt utredningen bör undantaget också kunna tillämpas av kreditupplysningsföretagen i den utsträckning de lämnar personuppgifter som de behandlar för kreditupplysningsändamål vidare till SCB för statistiska ändamål och på så sätt fullgör de finansiella företagens uppgiftsskyldighet i förhållande till SCB. I sådana fall ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter och berättigade intressen, inbegripet att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten (artikel 14.5 b). Med att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten avses att den information

som enligt första–tredje punkterna ska lämnas, inte de erhållna personuppgifterna, görs tillgängliga för allmänheten.²

Sammantaget måste de personuppgiftsansvariga finansiella företag, kreditupplysningsföretag och myndigheter som ska lämna personuppgifter vidare till SCB säkerställa att kraven på informationslämnande efterlevs.

11.8 Undantag från de registrerades rättigheter

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att föreskriva något undantag från de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen för den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag.

I artikel 89.2 i dataskyddsförordningen finns en bestämmelse om att behandling av personuppgifter för statistiska eller forskningsändamål får undantas från de rättigheter som avses i artiklarna 15, 16, 18 och 21 i den utsträckning som sådana rättigheter sannolikt kommer att göra det omöjligt eller mycket svårare att uppfylla de särskilda ändamålen och om sådana undantag krävs för att uppnå dessa ändamål. Med stöd av denna artikel har det införts ett undantag i statistiklagen från rätten i artikel 16 att få personuppgifter rättade eller kompletterade samt ett undantag från rätten i artikel 18 att kräva en begränsning av behandlingen (15 a § statistiklagen och prop. 2017/18:107 s. 31 och 32). Samma sak bör enligt utredningens uppfattning gälla vid sådan behandling av personuppgifter hos SCB som det nya statistikområdet inom den officiella statistiken kommer att innebära. Eftersom detta redan följer av 15 a § statistiklagen är någon ändring i statistiklagen inte nödvändig.

När det sedan gäller de mottagande myndigheterna gäller att de som huvudregel inte kommer att ha någon möjlighet att vidta någon åtgärd för att identifiera den registrerade (se om pseudonymisering som skyddsåtgärd i avsnitt 11.6). De uppgifter som lämnas ut av SCB kommer i de allra flesta fall inte direkt att kunna hänföras till den enskilde (s.k. indirekta uppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen, se avsnitt 10.2). Detta får betydelse för de registrerades

² Öman, S., Dataskyddsförordningen, GDPR, m.m., En kommentar, kommentaren till artikel 14.

rättigheter såsom de kommer till uttryck i artiklarna 15–21 i dataskyddsförordningen. Det beror på att den personuppgiftsansvarige, om denne inte kan identifiera den registrerade, inte är tvungen att bevara, förvärva eller behandla ytterligare information för att identifiera den registrerade endast i syfte att följa dataskyddsförordningen (artikel 11.1).

Enligt artikel 11.2 ska den personuppgiftsansvarige, om denne kan visa att denne inte är i stånd att identifiera den registrerade, om möjligt informera den registrerade om detta. I sådana fall ska artiklarna 15–20 inte gälla, förutom när den registrerade tillhandahåller ytterligare information som gör identifieringen möjlig. Det innebär att bestämmelserna om den registrerades rätt till tillgång (artikel 15), rättelse (artikel 16), radering (artikel 17) och begränsning av behandling (artikel 18) bara gäller i de undantagsfall då de mottagande myndigheterna har fått del av uppgifter som gör det möjligt att identifiera de registrerade.

I de fall kodnyckeln finns hos den personuppgiftsansvarige blir det inte fråga om ett behov av att inhämta ytterligare information, även om uppgifterna hålls separerade. I ett sådant fall har den personuppgiftsansvarige den information som behövs för att kunna identifiera den registrerade och kan tillgodose den registrerades rätt till tillgång. Enligt utredningens bedömning finns det inte något behov av att göra undantag från rätten till tillgång i dessa fall.

I andra situationer, när den personuppgiftsansvarige kan identifiera den enskilde vars uppgifter behandlas eller när en sådan identifiering kan ske med hjälp av kompletterande uppgifter som den enskilde tillhandahåller i samband med att denne utövar sin rättighet, kan och bör enligt utredningen rätten till tillgång respekteras. Ett utövande av rättigheten kan i dessa situationer inte anses göra det omöjligt eller mycket svårare att uppfylla det aktuella statistiska- eller forskningsändamålet, vilket utgör en förutsättning för att få göra undantag från rättigheten (se om artikel 89.2 ovan).

Utredningen gör samma bedömning i fråga om rätten till rättelse. Rätten till rättelse enligt artikel 16 gäller uppgifter som är felaktiga. Om den personuppgiftsansvarige är en myndighet kan ett beslut där myndigheten tagit ställning till en begäran om rättelse överklagas till en allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 2 § dataskyddslagen). Om det rör sig om en privat forskningsutövare kan den registrerade ge in ett klagomål till tillsynsmyndigheten som bl.a. har befogenhet att före-

lägga om rättelse (artikel 58.2 g dataskyddsförordningen). Rättigheten kan förvisso påverka bedrivandet av den statistikverksamhet och den forskning som kommer att kunna ske till följd av utredningens förslag. Enligt utredningens bedömning påverkas dock ändamålen inte i sådan grad av den aktuella rättigheten att förutsättningarna för att införa ett undantag är uppfyllda. Något undantag från rätten till rättelse ska därför inte införas.

När det gäller den registrerades rätt att få sina uppgifter raderade enligt artikel 17 framgår undantag från rättigheten direkt av dataskyddsförordningen. Enligt punkt 3 i samma artikel gäller rättigheten inte i den utsträckning som behandlingen är nödvändig för bl.a. statistik- eller forskningsändamål i den utsträckning som rättigheten sannolikt omöjliggör eller avsevärt försvårar att syftet med behandlingen uppnås.

Inte heller i fråga om rätten till begränsning av behandling enligt artikel 18 ska det införas några undantag. Enligt artikel 18 b har den registrerade rätt att kräva begränsning av behandling som är olaglig om den registrerade motsätter sig att personuppgifterna raderas och i stället begär en begränsning av deras användning. Enligt punkt c i samma artikel har den registrerade också rätt att kräva att behandlingen begränsas om den personuppgiftsansvarige inte längre behöver personuppgifterna för ändamålen med behandlingen men den registrerade behöver dem för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. Att hindra den personuppgiftsansvarige från att radera uppgifterna, när denne annars skulle ha gjort det, torde inte göra det omöjligt eller mycket svårare att uppnå ändamålet med behandlingen. Förutsättningarna för att införa ett undantag från rätten till begränsning av behandling i de fall som avses i artikel 18.1 b och c är således inte uppfyllda.

Enligt artikel 18.1 a har den registrerade även rätt att kräva av den personuppgiftsansvarige att behandlingen begränsas om den registrerade bestrider personuppgifternas riktighet, under en tid som ger den personuppgiftsansvarige möjligheten att kontrollera om personuppgifterna är riktiga. Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende bedömt att den registrerades rätt till rättelse enligt dataskyddsförordningen är mycket långtgående och innebär bl.a. en grundläggande skyldighet att utan dröjsmål rätta felaktiga uppgifter, varför den period som den personuppgiftsansvarige behöver för att kontrollera om uppgifterna är riktiga torde vara högst begränsad

(prop. 2017/18:298 s. 126). Ett utövande av rättigheten i fråga om den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag kommer sannolikt inte att omöjliggöra eller kraftigt försvåra ett uppfyllande av ändamålen med behandlingen. Förutsättningarna för att införa ett undantag från rätten att begränsa behandlingen enligt artikel 18.1 a är således inte uppfyllda.

Enligt artikel 18.1 d har den registrerade rätt att kräva att behandlingen begränsas om den registrerade har invänt mot behandlingen i enlighet med artikel 21.1, i väntan på kontroll av huruvida den personuppgiftsansvariges berättigade skäl väger tyngre än den registrerades berättigade skäl. Enligt den senare artikeln har den registrerade, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne som grundar sig på artikel 6.1 e (uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning) eller artikel 6.1 f (intresseavvägning). Den personuppgiftsansvarige får i så fall inte längre behandla personuppgifterna såvida denne inte kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk (se vidare nedan). Av artikel 21.6 framgår dock att om personuppgifterna behandlas för statistiska ändamål eller forskningsändamål i enlighet med artikel 89.1 ska den registrerade, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, ha rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne om inte behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen omfattas inte av det direkt tillämpliga undantaget i artikel 11.2. I avsnitten 11.4 och 11.5 gör utredningen bedömningen att artikel 6.1 e kommer utgöra den rättsliga grunden för de aktuella mottagande myndigheterna, statliga universiteten och högskolorna vid behandling av personuppgifter från den nya statistiken. Samma sak gäller för privata forskningsutövare som har fått de tillstånd som krävs för ett visst forskningsprojekt, enligt t.ex. etikprovninglagen för behandling av känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelser för forskningsändamål. Vid personuppgiftsbehandling som sker hos dessa mottagare för statistiska ändamål eller forskningsändamål har den registrerade således enligt artikel 21.6 inte rätt

att invända mot behandlingen och någon avvägning enligt artikel 21.1 blir inte aktuell. Något behov av undantag från artikel 18.d eller 21 finns då inte heller i dessa situationer.

Därutöver kan nämnas sådan behandling av personuppgifter som utförs av privata forskningsutövare och som avser andra slags uppgifter än känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelse och som utförs med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning (se avsnitt 11.5). Den registrerade kan i ett sådant fall invända mot behandling av personuppgifter för forskningsändamål eftersom denna situation inte omfattas av artikel 21.6. En avvägning ska då ske enligt artikel 21.1, varvid forskaren ska kunna påvisa avgörande och berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter. Som framgår ovan har regeringen bedömt att presumtionen är att forskning är en uppgift av allmänt intresse. I de aktuella förarbetena anfördes vidare att det därmed är fråga om ett berättigat intresse och att det finns stora möjligheter att behandla personuppgifter efter en intresseavvägning, under förutsättning att erforderliga säkerhetsåtgärder vidtas (prop. 2017/18:298 s. 130). Det ankommer på forskaren att enligt artikel 21.1 bedöma om det berättigade intresse som denne grundar sin behandling på från början är avgörande och väger tyngre i det enskilda fallet. I de fall det inte väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter ska forskningen inte få utföras. Enligt utredningens bedömning kan rätten att göra invändningar enligt artikel 21 inte anse göra det omöjligt eller mycket svårare att uppfylla de aktuella statistiska ändamål eller forskningsändamål som följer av utredningens förslag. Rätten att invända mot behandling är också en viktig rättighet för den registrerade och bör därför gälla i de fall rättigheten är tillämplig vid behandling av personuppgifter för forskningsändamål. Något undantag från rätten att invända mot den aktuella personuppgiftsbehandlingen ska därför inte införas.

Regeringen har i det ovan nämnda lagstiftningsärendet bedömt att den personuppgiftsansvariges kontroll av om dennes tvingande berättigade intressen väger tyngre än den registrerades bör kunna utföras relativt omgående (samma prop. s. 127). Ett utövande av rättigheten att begränsa behandlingen under den tid som den personuppgiftsansvarige kontrollerar om dennes tvingande berättigade skäl väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter enligt artikel 21.1 kommer enligt utredningen inte att omöjliggöra

eller kraftigt försvåra ett uppfyllande av ändamålen med behandlingen. Det är i stället den intresseavvägning som ska ske som kommer att avgöra om behandlingen ska få fortsätta i syfte att uppfylla forskningsändamålet. Något behov av att föreskriva ett undantag från rätten att begränsa behandlingen enligt artikel 18.1 d finns därmed inte heller.

Av artikel 18.2 framgår vidare att om en behandling har begränsats enligt punkt 1 i samma artikel får personuppgifter, med undantag för lagring, endast behandlas med den registrerades samtycke eller för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk, för att skydda någon annan fysisk eller juridisk persons rättigheter eller för skäl som rör ett viktigt allmänintresse för unionen eller för en medlemsstat. Det åligger den personuppgiftsansvarige att kunna påvisa att skäl som rör ett viktigt allmänintresse föreligger.

11.9 Gallring och bevarande

Utredningens bedömning: Det finns inte anledning att införa några särskilda bestämmelser om gallring hos användarna av mikrodata från statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Statliga myndigheter är enligt arkivlagen (1990:782) skyldiga att bevara sina allmänna handlingar. Myndigheternas arkiv är enligt 3 § samma lag en del av det nationella kulturarvet och ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behov av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Efter att SCB har lämnat ut uppgifter från den nya statistiken är det mottagaren som är ansvarig för de personuppgifter som har lämnats ut. Det innebär att uppgifterna blir allmänna handlingar hos mottagaren i de fall då mottagaren är en myndighet. Mottagaren har då även ett ansvar för arkivering eller gallring av uppgifterna. Riksbanken har till utredningen uppgett att myndigheten inte genomför någon gallring av sådant statistiskt primärmaterial som det här kommer att vara fråga om.

Lagring av personuppgifter är enligt dataskyddsförordningens definition (artikel 4.2) en behandling av personuppgifter. Enligt artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgifter inte förva-

ras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån uppgifterna enbart behandlas för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (lagringsminimering).

Den behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla de krav som ställs i arkivlagen och anslutande föreskrifter har av regeringen ansetts ske för arkivändamål av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 110).

Av 10 § arkivlagen framgår att lagens gallringsbestämmelse är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, dvs. om det finns avvikande gallringsföreskrifter i annan lag eller i förordning gäller de bestämmelserna framför arkivlagen.

Av arkivlagen framgår inte vilken eller vilka myndigheter som får föreskriva och besluta om gallring. I 12 § arkivförordningen (1991:446) anges däremot att Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring för statliga myndigheter. Riksarkivets föreskrifter gäller dock inte för riksdagens myndigheter (10 § arkivförordningen).

Enligt 19 § statistiklagen ska statistikansvariga myndigheter gallra personuppgifter när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet, om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Därvid ska behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas. Material som inte gallras ska överlämnas till en arkivmyndighet.

En bestämmelse om gallring finns även i 12 § lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa. I bestämmelsen anges att personuppgifter som inte längre behövs för de ändamål med behandlingen av personuppgifter som anges i 5 § i lagen ska gallras, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter om eller i ett enskilt fall beslutat att uppgifter får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Enligt regeringen utgör den ovan nämnda bestämmelsen i lagen om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa en sådan nationell bestämmelse om lagringstid som är tillåten enligt artiklarna 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen när behandlingen grundas på en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:298 s. 178). Enligt utredningen gäller detsamma för bestämmelserna i 19 § statistiklagen.

De beskrivna bestämmelserna är tillämpliga vid bevarande och gallring av personuppgifter hos SCB som samlas in till statistiken över hushållens tillgångar och skulder. De är också tillämpliga vid personuppgiftsbehandling inom forskningsprojekt vid statliga universitet och högskolor enligt den ovan nämnda lagen efter att mikrodata som samlats in till den nya statistiken lämnats ut av SCB.

Det finns enligt utredningen inte något behov av att komplettera ovan nämnda bestämmelser i fråga om bevarande och gallring hos SCB eller statliga universitet och högskolor.

Den behandling av personuppgifter som de mottagande myndigheterna utför när de i enlighet med föreskrifter om arkiv arkiverar sina handlingar utgör en vidarebehandling som sker för arkivändamål av allmänt intresse. Behandlingen ska därmed enligt artikel 5.1 b inte anses som oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det krävs då inte någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50). Det finns därför enligt utredningen inte något skäl att införa några kompletterande bestämmelser i fråga om bevarande och gallring hos de mottagande myndigheterna.

12 Ändringar i kreditupplysningslagen

Utredningens förslag: Kreditupplysningslagen ändras på så sätt att det förtydligas dels att företag med tillstånd enligt lagen får lämna sådana uppgifter som någon annan är skyldig att lämna för den officiella statistiken till den aktuella statistikansvariga myndigheten, dels att uppgifter som lämnas till en sådan myndighet inte ska anses som en kreditupplysning.

Kreditupplysningsverksamhet

Kreditupplysningsföretag behandlar i stor utsträckning uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, däribland uppgifter om enskildas tillgångar och skulder. Bland de uppgifter som kreditupplysningsföretagen behandlar och förmedlar till kreditgivare m.fl. kan nämnas uppgifter om bostadslån och andra krediter samt om innehav av bostadsrätter, tomträtter och fastigheter. Det rör sig således om uppgifter av liknande slag som de uppgifter som utredningen i kapitlen 6–8 föreslår ska hämtas in. Vissa av dessa uppgifter inhämtas från offentliga register, t.ex. fastighetsregistret. Andra uppgifter grundas på information från t.ex. kreditinstitut vad gäller bl.a. lämnade krediter.

De sistnämnda uppgifterna omfattas, som berörs i kapitlen 6–8, av tystnadsplikt enligt den lagstiftning som gäller för en rad olika slags finansiella företag. Med detta avses s.k. banksekretess och bestämmelser av liknande innebörd. Enligt kreditupplysningslagen hindrar dock inte bestämmelserna om tystnadsplikt för vissa slags finansiella företag att uppgifter om lämnade krediter, betalningsförsummelser och kreditmissbruk utväxlas för kreditupplysningsändamål. Detta inne-

bär emellertid inte nödvändigtvis att ett visst kreditupplysningsföretag har kännedom om samtliga krediter som en viss individ har tagit hos olika finansiella företag. Det beror på att inte alla kreditgivare lämnar uppgifter till kreditupplysningsföretag. Det är dock vanligt förekommande att kreditinstitut lämnar uppgifter till kreditupplysningsföretag och det är därför möjligt att få en relativt heläckande bild av de flesta individers skuldsättning genom att använda sig av ett kreditupplysningsföretag. Den närmare omfattningen av de uppgifter som lämnas och de tjänster som tillhandahålls kan variera mellan olika kreditupplysningsföretag.

Bland de kunder som använder sig av kreditupplysningsföretagens tjänster kan nämnas kreditinstitut och andra kreditgivare, telefon- och bredbandsföretag och hyresvärdar.

Med en kreditupplysning avses enligt kreditupplysningslagen uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (2 § första stycket första meningen). Lagen gäller kreditupplysningsverksamhet, dvs. förenklat uttryckt att lämna kreditupplysningar (1 §). Som huvudregel krävs tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten för att bedriva sådan verksamhet (3 §).

I kreditupplysningslagen finns särskilda bestämmelser om integritetsskydd och behandling av personuppgifter. Kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut (5 § första stycket).

Uppgifter om fysiska personer får vidare samlas in endast för kreditupplysningsändamål (5 § andra stycket). Vad som avses med detta uttryck framgår indirekt av definitionen av uttrycket kreditupplysning (se ovan och prop. 2000/01:50 s. 18). Bestämmelsen, som är avsedd att omfatta all insamling av uppgifter om fysiska personer, har införts i syfte att lagen ska överensstämma med EU:s regler om personuppgiftsbehandling, numera dataskyddsförordningen (samma prop. s. 18).

I kreditupplysningsverksamhet får personuppgifter behandlas utan samtycke (5 § fjärde stycket). Det kan här framhållas att regeringen i fråga om rättslig grund enligt dataskyddsförordningen har gjort bedömningen att bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet får anses vara en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:120 s. 21).

Den registrerade har inte rätt att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen mot behandlingen. Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i förordningen (känsliga personuppgifter) får inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet (6 § första stycket).

I fråga om utlämnande av upplysningar gäller som huvudregel att kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare inte får lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen (9 § första stycket).

Behovet av lagstiftningsåtgärder

I utredningens uppdrag ingår att vid utarbetandet av förslag om hur uppgifter om hushållens tillgångar och skulder ska hämtas in ta hänsyn till hur uppgifterna kan samlas in på ett kostnadseffektivt sätt. Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för finansiella företag kan medföra betydande kostnader för dessa företag, i synnerhet för kreditinstituten. I syfte att underlätta en kostnadseffektiv hantering av uppgifter föreslår utredningen att det förtydligas att kreditupplysningsföretag som har tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten enligt 3 § första stycket kreditupplysningslagen ska kunna lämna sådana uppgifter som någon annan är skyldig att lämna för den officiella statistiken till den aktuella statistikansvariga myndigheten. Detta ska kunna ske utan hinder av bestämmelserna om informationsutbyte i 5 a § kreditupplysningslagen. Förtydligandet bör tas in som en ny 9 a § i lagen. Förslaget är inte avsett att inskränka de möjligheter som kreditupplysningsföretag redan har vad gäller att lämna uppgifter till t.ex. myndigheter eller andra organisationer.

Som berörs i avsnitt 11.6 följer det av dataskyddsförordningen att personuppgifter får behandlas för vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål oavsett vilka ändamål som har bestämts vid insamlingen av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige får alltså enligt dataskyddsförordningen dels själv återanvända personuppgifterna för dessa ändamål, dels lämna ut dem till någon annan som ska behandla personuppgifterna för sådana ändamål. Även om det alltså följer av dataskyddsförordningen att kreditupplysningsföretagen får lämna uppgifter om fysiska personer vidare för att behandlas för

statistikändamål bör förutsättningarna för ett sådant utlämnande förtydligas i kreditupplysningslagen, som även har en näringsrättslig karaktär.

Som utredningen behandlar i avsnitt 11.6 måste också den personuppgiftsansvarige som tar emot uppgifterna ha en rättslig grund för sin behandling för forsknings- eller statistikändamål för att insamlingen av personuppgifter ska vara laglig. I avsnitt 11.3 gör utredningen bedömningen att det inte finns något behov av någon ny reglering för att SCB ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när myndigheten behandlar personuppgifter för framställning av statistik över hushållens tillgångar och skulder. Vidare lämnar utredningen i avsnitt 11.4 förslag till förtydliganden av Riksbankens och Finansinspektionens uppgifter på så sätt att förhållanden som gäller hushållens ekonomi uttryckligen ska ingå i myndigheternas uppdrag. När det gäller Riksbanken föreslår utredningen också att dess omvärldsbevakning inte endast ska avse att följa dessa och vissa andra förhållanden utan även att analysera dem. Genom förslagen får dessa myndigheter en uttrycklig rättslig grund för att behandla de uppgifter som nu är aktuella.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget ovan är förenligt med reglerna i dataskyddsförordningen.

Vidare föreslår utredningen att kreditupplysningslagen ändras på så sätt att det också förtydligas att uppgifter som lämnas till en statistikansvarig myndighet inte ska anses som en kreditupplysning. Detta kan visserligen anses följa redan av att det inte är frågan om uppgifter som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende, men det är angeläget att det inte råder någon tvekan i detta avseende. Det finns därför ett behov av ett förtydligande.

Till följd av att de nu aktuella uppgifterna inte anses utgöra en kreditupplysning krävs det inte att någon s.k. kreditupplysningskopia lämnas till den enskilde enligt bestämmelserna i 11 § kreditupplysningslagen. Det kan också nämnas att ett utlämnande av uppgifter till en statistikansvarig myndighet inte utgör någon överlåtelse eller upplåtelse av ett register som används i kreditupplysningsverksamhet enligt bestämmelserna i 13 § första stycket kreditupplysningslagen. Det krävs således inte något särskilt tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten för att lämna ut uppgifter på så sätt.

Den statistikansvariga myndigheten ska i sin tur kunna använda uppgifterna för att framställa officiell statistik och under vissa särskilda förutsättningar lämna ut uppgifter (mikrodata) för forsknings- eller statistikändamål m.m. (se vidare avsnitt 10.2).

Förslagen möjliggör således att finansiella företag som är uppgiftsskyldiga kan anlita ett kreditupplysningsföretag för att fullgöra hela eller en del av sin uppgiftsskyldighet. Ett sådant arrangemang kan vara kostnadsbesparande för de finansiella företagen, eller i vart fall för vissa av dem. Det kan återigen nämnas att ett stort antal företag redan lämnar uppgifter om fysiska personer till kreditupplysningsföretag. Som berörs ovan behandlar kreditupplysningsföretaget sådana uppgifter för kreditupplysningsändamål. Det finns i detta avseende utrymme för att utnyttja stordriftsfördelar på så sätt att ett kreditupplysningsföretag kan samla in en stor mängd uppgifter från ett större antal finansiella företag och lämna dessa vidare till den statistikansvariga myndigheten. Utredningen bedömer att en sådan behandling kan vara särskilt kostnadsbesparande för de uppgiftsskyldiga företagen.

Det bör framhållas att utredningens förslag inte är avsedda att vidga omfattningen av de uppgifter som t.ex. kreditinstitut kan lämna till kreditupplysningsföretag utan hinder av vissa bestämmelser om tystnadsplikt (bl.a. den s.k. banksekretessen). Som berörs ovan hindrar inte tystnadsplikten att uppgifter om lämnade krediter, betalningsförsummelser och kreditmissbruk utväxlas för kreditupplysningsändamål (5 a § kreditupplysningslagen). I förhållande till utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för finansiella företag är det uppgifter om lämnade krediter som är av intresse. Utredningens förslag om ändring i kreditupplysningslagen är således inte avsett att möjliggöra en vidare insamling av uppgifter i kreditupplysningsföretagens verksamhet. Syftet med utredningens förslag är alltså inte att kreditupplysningsföretag ska kunna samla in uppgifter enbart för att använda dem för statistikändamål, men att uppgifter som redan har samlats in för kreditupplysningsändamål också ska kunna lämnas vidare för statistikändamål.

Utredningens förslag berör inte heller sådana sannolikhetsberäkningar, t.ex. vad gäller risken för obestånd, andra slags betalningsvårigheter eller liknande risker vid kreditgivning, grundade på statistiska förhållanden som vissa kreditupplysningsföretag tillhandahåller sina kunder. Enligt utredningens mening omfattas i stället sådana uppgifter

normalt sett av definitionen av kreditupplysning i 2 § första stycket första meningen kreditupplysningslagen.

Mot utredningens förslag kan anföras att uppgifterna har inhämtats för ett annat ändamål än statistikändamål och att behovet av integritetsskydd talar emot att uppgifter används på så sätt. Enligt utredningens mening finns det dock inte i praktiken några risker för integritetsskyddet vad gäller att uppgifterna skulle kunna användas på annat sätt än vad som är avsett, eftersom det kommer att gälla statistiksekretess för uppgifterna hos den statistikansvariga myndigheten och de övriga myndigheter som uppgifter eventuellt lämnas ut till för statistikändamål. Även i fråga om uppgifter som lämnas ut av den statistikansvariga myndigheten för forskningsändamål eller på annat sätt enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL är sekretesskyddet fullgott.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Det är angeläget att uppgifter samlas in och att statistik över hushållens tillgångar och skulder återigen kan framställas. Det innebär att de författningsändringar som föreslås bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget bör ge utrymme för nödvändiga förberedelser dels för de finansiella företagen och andra uppgiftslämnare som berörs, dels för den statistikansvariga myndigheten SCB, som behöver tid för att förbereda sig på att ta emot uppgifterna. De handlar om att ge tillräckligt med tid för bl.a. systemutveckling och testrapportering.

Enligt uppgifter till utredningen ger Riksbanken uppgiftsskyldiga företag tolv månader på sig att förbereda sin rapportering inför det att nya rapporteringsföreskrifter ska börja tillämpas. Finansinspektionen lämnar i vissa fall upp till 18 månader för förberedelser. SCB har uppgett att uppbyggnaden av it-system, slutliga observationsregister och statistik kommer att pågå under tre år. Enligt utredningens mening hindrar dock inte detta att de föreslagna bestämmelserna som avser insamling och behandling av de uppgifter som ska ligga till grund för statistiken träder i kraft före det att statistiken börjar framställas.

Med hänsyn till detta och till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling av författningsförslagen bör de bestämmelser som utredningen föreslår kunna träda i kraft den 1 januari 2024. Detta datum föreslås därför som ikraftträdandetidpunkt.

Den första årliga rapporteringen kommer därmed att avse uppgifter avlästa per den 31 december 2024. Detta möjliggör för de berörda uppgiftslämnarna och SCB att färdigställa systemuppbyggnad och genomföra testrapportering under det år efter det att bestämmelserna har trätt i kraft och före det att uppgifterna ska läsas av och rapporteras in första gången. Tid för färdigställande och testrapportering bör enligt utredningen även finnas inför den första kvartalsvisa rapporteringen. Den första kvartalsrapporteringen ska därför enligt utredningens förslag nedan avse uppgifter avlästa per den 31 mars 2025 (se avsnitt 13.2 angående övergångsbestämmelser).

Det finns skäl att beröra hur den föreslagna ikraftträdandetidpunkten förhåller sig till de förslag om ett bostadsrättsregister som Bostadsrättsregisterutredningen har lämnat. Bostadsrättsregisterutredningen har föreslagit den 1 juli 2024 som ikraftträdandetidpunkt för sina förslag. De uppgifter som ska redovisas i bostadsrättsregistret kommer dock enligt utredningens förslag att inhämtas successivt efter ikraftträdandet, dock senast den 30 juni 2025. Först därefter kommer registret att innehålla uppgifter om samtliga befintliga bostadsrättsföreningar och bostadsrätter per ikraftträdandet. Befintliga panthavare kommer emellertid ha möjlighet att kontrollera uppgifterna om sina respektive pantnoteringar och anmäla eventuella felaktigheter för korrigeringsändring senast den 31 december 2025. Det ska också nämnas att vissa variabler inte kommer att samlas in för bostadsrätter upplåtna före ikraftträdandet, såsom t.ex. tidpunkten för upplåtelse, typ av fång och köpeskillning. Följaktligen kommer inte alla de uppgifter om bostadsrätter som behövs för den nya statistiken att finnas tillgängliga hos Lantmäteriet redan den 31 december 2024, dvs. vid den första avläsningstidpunkten för den nya statistiken. Uppgifter om bostadsrätter per detta datum kommer dock att finnas tillgängliga omkring sex månader senare och möjliggör för den statistikansvariga myndigheten att hämta in uppgifterna per den första avläsningstidpunkten, dock med viss fördröjning. Det rör sig emellertid inte om någon längre tid och det finns därför inte skäl att lämna några särskilda förslag om alternativa sätt att samla in uppgifterna på. Detta gäller särskilt eftersom det, som berörs ovan, kan dröja ytterligare en tid efter ikraftträdandet innan statistiken börjar framställas.

13.2 Behovet av övergångsbestämmelser och retroaktiv tillämpning

Utredningens förslag: En övergångsbestämmelse införs med innebörden att de nya föreskrifterna om uppgiftsskyldighet för finansiella företag i statistikförordningen ska tillämpas för första gången vid den avläsning som ska ske per den 31 december 2024.

Vidare ska bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i fråga om likvida medel på konto tillämpas även i fråga om uppgifter som avser tiden före ikraftträdandet, dock endast i den utsträckning den statistikansvariga myndigheten begär det och i den mån uppgifterna inte har gallrats av uppgiftslämnaren.

Rapporteringstidpunkterna

Utan särskilda övergångsbestämmelser följer det av utredningens förslag om ikraftträdande att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ska tillämpas första gången för avläsning per den 31 mars 2024.

Som nämnts ovan finns det emellertid ett behov av att färdigställa systemuppbyggnad och att genomföra testrapportering under tiden efter ikraftträdandet. För att ge tillräckligt utrymme för detta bör den första rapporteringen därför senareläggas och bestämmelserna om uppgiftsskyldighet tillämpas först vid avläsningen per den 31 december 2024. En övergångsbestämmelse med innebörd att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för finansiella företag ska tillämpas första gången vid den avläsningen föreslås därför. Den första kvartalsvisa rapporteringen kommer därför att avse avläsningen den 31 mars 2025.

Behovet av att samla in äldre uppgifter

Utredningen har i kapitlen 6–8 och i enlighet med kommittédirektiven lämnat förslag på en konkret uppsättning variabler som ska samlas in till statistiken. Det framgår inte uttryckligen av kommittédirektiven att utredningen också ska överväga om äldre uppgifter hänförliga till tiden innan utredningens förslag träder i kraft ska samlas in för att möjliggöra framställning av statistik. Enligt kom-

mittédirektiven ska dock utredningens analys av vilka uppgifter som ska samlas in ske utifrån de samhällsbehov som finns för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. Utredningen tolkar formuleringen på så sätt att utredningens uppdrag även omfattar frågan om att samla in äldre uppgifter om det finns skäl för det.

Eftersom den tidigare framställningen av förmögenhetsstatistik avslutades 2007 kommer det att uppstå en tidsmässig lucka i statistiken om inte SCB också får del av historiska uppgifter och på så sätt kan framställa statistik över denna tidsperiod, eller i vart fall avseende ett visst antal år tillbaka i tiden. Det har under denna tidsperiod inträffat bl.a. en global finansiell kris och en pandemi. Därutöver har amorteringskrav införts som kan ha haft effekter på hushållens sparande i likvida tillgångar. Detta gör det angeläget att data kan samlas in och analyseras för att lärdomar ska kunna dras även vad gäller denna tidsperiod.

En retroaktiv insamling av samtliga de variabler som omfattas av utredningens förslag skulle dock vara förenad med stora svårigheter. Däremot bedömer utredningen att en insamling av ett mindre antal variabler skulle vara genomförbar och, i den utsträckning det är möjligt, skulle antaganden om värdet av en viss variabel kunna ske utifrån tillgängliga taxeringsuppgifter. Så kan t.ex. ske i fråga om individers uppskattade bruttoskulder baserat på uppgifter om gjorda ränteavdrag och om finansiella tillgångar baserat på uppgifter om schablonintäkter. En sådan begränsad retroaktiv insamling är enligt utredningens mening godtagbar även om den kommer att vara mindre fullständig än den insamling som utredningen föreslår i övrigt.

Eftersom statliga myndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik enligt 6 § i statistikförordningen finns det inte någonting som hindrar att SCB samlar in historiska uppgifter från Skatteverket i den utsträckning som de finns tillgängliga och gör antaganden om värdet för att framställa statistik. Det finns således förutsättningar att med hjälp av tillgängliga taxeringsuppgifter ta fram vissa historiska variabler, t.ex. i fråga om enskilda individers uppskattade bruttoskuld och vissa finansiella tillgångar. Det krävs inte någon särskild övergångsbestämmelse för att möjliggöra detta.

Det är dock inte möjligt att samla in tillförlitliga uppgifter om andra finansiella tillgångar med hög likviditet på detta sätt eftersom de mycket sällan genererar någon beskattningsbar inkomst. Det gäller

särskilt medel på inlåningskonton som enligt utredningens förslag ska samlas in varje kvartal från bl.a. kreditinstitut (se avsnitt 7.2). Det beror på att det sedan i vart fall omkring år 2015 sällan har förekommit någon inlåningsränta på sådana konton.

För att det ska vara möjligt att samla in historiska uppgifter om enskilda individers medel på inlåningskonton från finansiella företag krävs det att utredningens författningsförslag i fråga om uppgiftsskyldighet ges en retroaktiv verkan genom att en övergångsbestämmelse införs.

Även med beaktande av de praktiska svårigheter som en insamling av sådana uppgifter är förenad med, bör det enligt utredningen vara möjligt för den statistikansvariga myndigheten SCB att begära in dem. En övergångsbestämmelse av denna innebörd förslås därför. Insamlingen bör dock begränsas i den mån det är statistiskt möjligt att ändå få ett godtagbart resultat. En sådan begränsning bör avse såväl antalet uppgiftslämnare som storleken på populationen. Den statistikansvariga myndigheten bör därför samråda med de berörda uppgiftslämnarna inför en insamling av historiska uppgifter om medel på inlåningskonto och mot bakgrund av en bedömning av hur tillförlitlig statistiken kan tänkas bli väga nyttan av att samla in uppgifterna mot den börda för berörda företag som en insamling innebär. Frågan om hur lång tid tillbaka som det finns uppgifter bevarade hos de finansiella företagen bör då också beröras. Uppgiftsskyldighet enligt övergångsbestämmelsen ska därför gälla endast i den mån den statistikansvariga myndigheten begär uppgifterna och uppgifterna inte har gallrats av uppgiftslämnaren.

Utredningen föreslår däremot inte någon övergångsbestämmelse om retroaktiv inhämtning utöver vad som gäller för medel på inlåningskonton. I den utsträckning historiska uppgifter, t.ex. avseende den senaste fem- eller sjuårsperioden¹, finns tillgängliga hos de finansiella företagen skulle en retroaktiv rapportering innebära ett betydande manuellt arbete för att sammanställa data och rapportera dem till SCB. Detta talar emot att samla in uppgifter om förhållanden före

¹ Enligt lagstiftningen mot penningtvätt ska vissa handlingar och uppgifter som huvudregel bevaras i fem år. I vissa särskilda fall ska de dock bevaras i upp till tio års tid (se 5 kap. 3 och 4 §§ lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt 5 kap. 2 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2017:11] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering och terrorism). Av bokföringslagen (1999:1078) följer vidare att räkenskapsinformation ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades (7 kap. 2 § första stycket).

ikraftträdandet, utöver vad gäller de särskilda behov som finns avseende just medel på inlåningskonton.

Härtill kommer att de finansiella företag som kommer att vara uppgiftsskyldiga enligt den föreslagna lagstiftningen inte per automatik är samma företag som stod i avtalsförhållande med fysiska personer före ikraftträdandet av bestämmelserna. Det kan t.ex. ha förekommit att ett försäkringsbestånd eller en s.k. kreditportfölj har överlåtits eller att en tidigare bank inte längre har tillstånd att driva bankrörelse enligt svensk rätt. Detta kan således innebära svårigheter att identifiera vilka företag som skulle omfattas av en eventuell skyldighet att rapportera historiska uppgifter.

Som berörs i avsnitt 11.7 är finansiella företag skyldiga att informera sina kunder om den ytterligare behandling av personuppgifter som utlämnandet av uppgifterna till SCB kommer att innebära. Detta gäller även vid utlämnande av historiska uppgifter. Även om vissa av de berörda företagen redan i dag lämnar information till sina kunder om att deras personuppgifter kan komma att lämnas ut för forskningsändamål eller statistiska ändamål går det enligt utredningen inte att utgå från att så sker i samtliga fall. Frågan om huruvida företagen redan har eller skulle behöva informera de registrerade om den vidarebehandling som utlämnande av historiska uppgifter skulle innebära bör enligt utredningen beaktas av den statistikansvariga myndigheten inför en sådan insamling.

Några ytterligare övergångsbestämmelser krävs inte.

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Kraven på en konsekvensanalys

Utredningen ska presentera en kostnadsberäkning för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda till följd av förslagen i detta betänkande (14 och 15 §§ i kommittéförordningen [1998:1474]). Utredningen ska även beskriva och beräkna eventuella offentlig-finansiella konsekvenser, däribland eventuella konsekvenser för berörda myndigheter. Om förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare, om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

14.2 Utredningens förslag

Av kommittédirektiven följer att utredningen ska föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder, hur uppgifterna ska samlas in på ett kostnadseffektivt sätt och vilka eller vilken myndighet som bör ansvara för insamlingen. Utredningens förslag innebär i korthet följande:

- I den officiella statistiken införs ett nytt statistikområde. Statistikområdet ska benämnas *Hushållens tillgångar och skulder* och införs i statistikförordningen under ämnesområdet Hushållens ekonomi.
- SCB utses till statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet.
- Utöver SCB berörs sex statliga myndigheter genom att de har tillgång till uppgifter som behövs för den nya statistiken och omfattas av en uppgiftsskyldighet i förhållande till SCB. Detta gäller även en rad finansiella företag inom olika kategorier, f.n. omkring 1 700 stycken, samt samtliga kommuner och regioner.
- Utredningen föreslår att uppgifter om fysiska personers äganderätt till fastigheter samt innehav av tomträtter och bostadsrätter ska samlas in och ingå i den nya statistiken.
- Av enskildas s.k. varaktiga konsumtionsvaror föreslår utredningen att uppgifter om enskildas motordrivna fordon och släpvagnar ska samlas in och att uppgifter om motordrivna fordon och husvagnar ska ingå i den nya statistiken. Från uppgifterna om släpvagnar i allmänhet kan uppgifter om husvagnar tas fram.
- Av enskildas finansiella tillgångar föreslår utredningen att uppgifter om medel på inlåningskonton, noterade finansiella instrument, onoterade fondandelar och övriga onoterade finansiella instrument ska samlas in och ingå i den nya statistiken.
- Av enskildas pensions- och försäkringstillgångar föreslår utredningen att uppgifter om allmän pension, tjänstepension, privat pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande samt privat kapitalförsäkring ska samlas in och ingå i den nya statistiken.
- Utredningen föreslår att uppgifter om enskildas studielån, bostadslån samt konsumtionslån ska samlas in och ingå i den nya statistiken. Härtill ska skulder hos inkassobolag och skulder hos Kronofogdemyndigheten samlas in till statistiken.

- Utredningen bedömer att det inte finns förutsättningar för att samla in information om hushållens reala och finansiella tillgångar i utlandet eller om varaktiga konsumtionsvaror, med undantag för fordon. Det finns inte heller förutsättningar för att samla in uppgifter om enskildas innehav av kryptotillgångar, med undantag för vissa indirekta innehav.

Med beaktande av utredningens uppdrag och det behov av såväl officiell statistik som tillgång till mikrodata för analys, forskning och utvärdering som beskrivits i kapitel 3, anser utredningen att omfattningen av den insamling som föreslås är ändamålsenlig.

14.3 Konsekvenser av utredningens förslag

14.3.1 Övergripande konsekvenser

Utredningens förslag innebär att det kommer finnas officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder. Förslaget innebär också att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering. Dessa data kommer kunna användas inom en rad områden, vilket bidrar till att analyser blir mer precisa och policyåtgärder bättre riktade. Det bidrar i sin tur till bättre samhällsplanering. I dagsläget görs analyser m.m. av hushållens tillgångar och skulder på aggregerade data eller urvalsdata, vilket gör att värdefulla insikter går förlorade.

Inom stabiliseringspolitiken kan data bidra till en bättre förståelse för hur hushåll agerar till följd av finanspolitiska och penningpolitiska beslut och hur sådana beslut påverkar den realekonomiska utvecklingen. Det bidrar i sin tur till att prognoser över makroekonomiska variabler blir mer träffsäkra och policybeslut bättre avvägda, vilket potentiellt kan medföra stora samhällsekonomiska vinster.

Inom området finansiell stabilitet finns det ett stort behov av att förstå riskerna med de svenska hushållens höga skuldsättning. Data kan också användas till att förstå vad som kännetecknar individer som hamnar i överskuldsättning. Det finns också en rad andra områden där data kan bidra till att öka den samhällsekonomiska kunskapen, som exempelvis i fråga om hälsa samt deltagande på arbets- och bostadsmarknaden. Data kan också användas för analys av ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. På så sätt kan utred-

ningens förslag också bidra till en bättre riktad jämställdhetspolitik. Eftersom statistiken över hushållens tillgångar och skulder ska kunna behandlas tillsammans med uppgifter från befintliga register som exempelvis registret över totalbefolkningen finns det en möjlighet att även analysera frågor kopplade till integration.

Utredningens förslag innebär att en stor mängd information ska sammanställas i observationsregister. De flesta skuld- och tillgångsvärden som ska ingå i statistiken finns tillgängliga hos de uppgiftsskyldiga myndigheterna och företagen. Ett fåtal värden kommer dock behöva beräknas av den statistikansvariga myndigheten för att kunna belysas i statistiken. Det handlar om värdering av fastigheter, tomträtter, bostadsrätter och fordon, inklusive husvagnar, när så är möjligt samt vissa finansiella instrument.

Sammantaget berörs f.n. cirka 1 700 finansiella företag och sju statliga myndigheter samt kommuner och regioner av utredningens förslag. Engångskostnaden för att implementera förslagen för de största finansiella företagen uppges, enligt uppgifter från bl.a. Bankföreningen, kunna uppgå till omkring 1 miljard kronor. Även de löpande driftskostnaderna sägs vara betydande och beräknas av Bankföreningen uppgå till mer än 54 miljoner kronor per år för de största kreditinstituten. Svensk Försäkring har beräknat att de löpande driftskostnaderna för hela försäkringsbranschen skulle uppgå till cirka 140 miljoner kronor per år. Utredningen återkommer till dessa kostnadsuppskattningar nedan.

För att minska kostnaden relaterat till rapporteringen föreslår utredningen att uppgifterna i regel ska rapporteras en gång per år, även om vissa uppgifter föreslås rapporteras kvartalsvis. Även om den initiala kostnaden är störst har Bankföreningen anfört att andra former av rapportering som vissa företag är skyldiga att genomföra till t.ex. Riksbanken har visat att de löpande kostnaderna och kostnaderna för utveckling av it-system blir betydligt högre än vad som har antagits initialt. De löpande driftskostnaderna för rapporteringen till den nya statistiken kan antas uppgå till cirka 150 miljoner kronor per år för samtliga de företag som berörs. Utredningens förslag kommer också att beröra ett antal mindre företag, främst s.k. konsumentkreditföretag.

Kommuner och regioner föreslås åläggas en uppgiftsskyldighet avseende en begränsad del av den nya statistiken. Uppgiftsskyldigheten kan dock samordnas genom att gemensamma administrations-

bolag som har tillgång till de aktuella uppgifterna i befintliga register levererar dem till SCB för kommunernas och regionernas räkning.

De initiala kostnaderna för de statliga myndigheter som berörs beräknas sammantagna uppgå till 70 miljoner kronor. Av detta belopp avser huvuddelen, 60 miljoner kronor, SCB. Utredningen bedömer dock att de sammantagna kostnaderna kan begränsas genom att SCB blir statistikansvarig myndighet. Det beror på att SCB redan har uppbyggda rutiner samt särskild kompetens när det gäller insamling och bearbetning av stora mängder uppgifter även om dessa resurser behöver kompletteras för framställning av den nya statistiken. Inom SCB finns emellertid en stor statistikkompetens och myndigheten har byggt upp system med beprövade verktyg och metoder för att hantera, lagra och kvalitetssäkra statistiska data.

De årliga driftskostnaderna för de statliga myndigheterna, i första hand SCB, beräknas uppgå till cirka 20 miljoner kronor per år (se vidare nedan).

Utredningens förslag innebär mycket betydande kostnader för både företag och myndigheter. Härtill kommer att förslagen ha betydelse för den personliga integriteten. Enligt utredningens bedömning kommer föreslagen dock inte att leda till några betydande integritetsrisker och skyddet för de personuppgifter som finansiella företag är skyldiga att lämna ut om sina kunder kommer att omfattas av tillräckliga skyddsåtgärder (se vidare avsnitt 14.3.5). Förtroendet för de uppgiftsskyldiga företagen riskerar därför inte att påverkas negativt. Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna för den personliga integriteten är godtagbara och de samhällsekonomiska fördelarna med förslaget överväger i detta fall.

Utredningens förslag bedöms inte ha betydelse för det kommunala självstyret, för brottsligheten eller för det brottsförebyggande arbetet. Inte heller väntas förslaget ha betydelse för sysselsättningen eller för den offentliga servicen i olika delar av landet.

Enligt utredningens mening bör det vara möjligt för SCB att köpa in data från privata leverantörer, i första hand om detta skulle förbättra statistikens kvalitet i förhållande till det resultat som följer av insamlade uppgifter, t.ex. i fråga om marknadsvärdet på noterade finansiella instrument.

14.3.2 Konsekvenser för den statistikansvariga myndigheten

SCB föreslås bli statistikansvarig myndighet. Det innebär att myndigheten får i uppdrag att

- samla in uppgifter till den nya statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- bearbeta uppgifterna och producera officiell statistik inom det nya statistikområdet, och
- lämna ut mikrodata som samlats in till den nya statistiken efter en menprövning.

Uppbyggnad av en sådan ny statistik som avses med utredningens förslag kräver nya strukturer och tekniska förutsättningar för både insamling och bearbetning. Uppbyggnaden av it-system, slutliga observationsregister och statistik kommer att medföra en förhållandevis stor kostnad under en uppstartsperiod och uppskattas av SCB till totalt 60–85 miljoner kronor under en treårsperiod.

Den datainsamling som kommer att behöva ske är omfattande. Det rör sig om ett stort antal externa uppgiftslämnare. De uppgifter som ska samlas in är detaljerade. För att få en effektiv och kvalitets-säkrad datainsamling bedömer SCB att en stor utredningsinsats är nödvändig för att bl.a. identifiera dataleverantörer, leveransstrukturer och etablera kontaktvägar. I denna fas ingår även implementering av hela processen från datainsamling till tillgängliggörande av officiell statistik samt dokumentation av observationsregister och officiell statistik. Under denna insats ingår att samarbeta med viktiga statistik användare. Driftskostnaderna för löpande produktion, publicering och förvaltning uppskattas till 18–23 miljoner kronor per år.

SCB har även föreslagit att en förstudie ska genomföras för att uppgifter ska kunna tas fram om en mer detaljerad tidsplan, en mer precis skattning av arbetsinsatsen och de förväntade kostnaderna. Kostnaden för denna förstudie beräknas uppgå till 3,7 miljoner kronor.

Mot bakgrund av dessa uppgifter utgår utredningen från att det finns ett behov av finansiering om 3,7 miljoner kronor avseende förstudie i början av år 2023, implementeringskostnader om 20 miljoner kronor per år under åren 2023–2025 och driftskostnader om 20 miljoner kronor per år från år 2024 och framåt.

14.3.3 Konsekvenser för andra statliga myndigheter samt för kommuner och regioner

Utredningens förslag berör också andra statliga myndigheter samt kommuner och regioner på så sätt att SCB kan hämta in sådana uppgifter som behövs för det nya statistikområdet med stöd av 6 § statistikförordningen i fråga om statliga myndigheter och med stöd av det föreslagna tillägget i 5 c § statistikförordningen i fråga om uppgifter från kommuner och regioner. Sådana uppgifter som SCB redan har tillgång till behöver dock inte samlas in på nytt. Nedan berörs konsekvenserna för respektive myndighet samt för kommuner och regioner.

CSN

CSN ska enligt utredningens förslag en gång per år lämna nedanstående uppgifter om enskildas studieskulder till SCB:

- Låntagarens personnummer,
- lånetyp (studiemedel, studielån eller annuitetslån),
- skuldbelopp, och
- under året påförd ränta och avgifter samt betalda avgifter och årsbelopp, eller i förekommande fall årsavgift (se avsnitt 8.2).

CSN lämnar redan uppgifter om gäldenären och skuldbelopp till SCB. CSN skulle således behöva komplettera de leveranser som sker med resterande variabler. Det rör sig enligt utredningens uppfattning om variabler som redan tillhandahålls låntagarna och som finns i CSN:s databaser. Med tanke på detta och att myndigheten redan har rutiner upparbetade för rapportering till SCB, torde kostnaden för att sätta upp system för att rapportera de ytterligare variablerna rymmas inom CSN:s befintliga anslag. De löpande kostnaderna för rapporteringen kan antas vara begränsade.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten ska enligt utredningens förslag en gång per år lämna uppgifter avseende fysiska personers skulder i allmänna och enskilda mål samt i fråga om de individer som förekommer i beslut om skuldsanering. De uppgifter som ska lämnas i fråga om allmänna mål avser

- gäldenärens personnummer,
- borgenär/sökande,
- kapitalbelopp, dvs. sökandens fordran vid begärd utmätning, och
- totalt skuldbelopp, inklusive ränta och avgifter.

I enskilda mål är uppgifterna begränsade till information om gäldenärs personnummer, dennes totala skuld vid begärd utmätning i samtliga enskilda mål som gäldenären förekommer i och gäldenärens totala utestående skuld, inklusive ränta och avgifter.

Kronofogdemyndigheten levererar inte någon löpande information till SCB. Kronofogdemyndigheten kommer således att behöva ta fram nya system och rutiner för rapportering till SCB. De uppgifter som ska levereras finns dock i befintliga register hos Kronofogdemyndigheten. Den initiala investeringskostnaden för nya system och rutiner bedöms därför kunna rymmas inom myndighetens befintliga anslag. De löpande kostnaderna för rapporteringen kan antas bli begränsade.

Lantmäteriet

Lantmäteriet ska enligt utredningens förslag en gång per år lämna uppgifter om fysiska personers äganderätt till fastigheter, innehav av bostadsrätter samt innehav av tomträtter.

De uppgifter som ska lämnas i fråga om fastigheter och innehav av tomträtter per taxeringsenhet är följande:

- Fastighetsbeteckning, fastighetsnummer och UUID,
- geografiskt läge, vad gäller det län, den kommun och det distrikt där fastigheten eller tomträtten är belägen,
- typ av taxeringsenhet,

- samtliga taxerade ägares personnummer och respektive ägares andel av taxeringsenheten,
- i förekommande fall, senaste köpeskilling och datumet för köpet,
- taxeringsenhetens senaste taxeringsvärde på mark respektive byggnad och vilket taxeringsår som detta värde avser,
- taxeringsvärdet för byggnad på ofri grund,
- totalt belopp avseende inteckningar,
- antal kvadratmeter bostadsyta, och
- typ av fång.

De uppgifter som ska lämnas i fråga om bostadsrätter är följande:

- Samtliga bostadsrättsinnehavares personnummer och den andel som respektive bostadsrättshavare innehar av bostadsrätten,
- bostadsrättslägenhetens beteckning enligt 6 § lagen om lägenhetsregister,
- bostadsrättsföreningens organisationsnummer,
- i förekommande fall, senaste köpeskilling och tidpunkt för denna övergång,
- bostadsrättslägenhetens storlek vad gäller antal rum, kökstyp och bostadsarea,
- i förekommande fall att lägenheten är föremål för pantsättning, och
- typ av fång.

De flesta av de uppgifter som SCB behöver i fråga om fastigheter och tomrätter levereras redan nu av Lantmäteriet. Lantmäteriet kommer dock dessutom behöva rapportera uppgifter från det kommande bostadsrättsregistret. Uppgifter från det nya bostadsrättsregistret kommer att användas av SCB i flera av myndighetens statistikprodukter. För att Lantmäteriet ska kunna överföra uppgifter till SCB behöver myndigheten ta fram nya tekniska system, alternativt använda sig av befintliga system. Eftersom Lantmäteriet redan har rutiner upparbetade för rapportering till SCB bör kostnaderna för

att rapportera uppgifter från det nya bostadsrättsregistret rymmas inom Lantmäteriets befintliga anslag. De löpande kostnaderna för rapporteringen kan antas vara begränsade.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten ska enligt utredningens förslag en gång per år lämna nedanstående uppgifter om enskildas allmänna pension till SCB:

- Den försäkrades personnummer,
- värdet på konton för inkomstpension respektive premiepension,
- värdet av pensionsgrundande belopp, intjänade pensionsrätter, och i förekommande fall pensionspoäng för tilläggspension för fastställelseåret,
- vilka fonder som premiepensionen är placerad i och dess marknadsvärde, och
- i förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats och eventuellt tecknat efterlevandeskydd.

Pensionsmyndigheten lämnar i dag endast uppgifter om utbetald pension till SCB. Pensionsmyndigheten behöver således komplettera sina leveranser till SCB med uppgifter om enskildas pensions-tillgångar. De uppgifter som behövs finns i Pensionsmyndighetens register och redovisas i de årsbesked som skickas ut till de försäkrade. Med tanke på detta och att myndigheten redan har rutiner upparbetade för rapportering till SCB torde kostnaden för att sätta upp system för att rapportera uppgifter om pensionstillgångar rymmas inom Pensionsmyndighetens befintliga anslag. De löpande kostnaderna för rapporteringen kan antas bli begränsade.

Riksbanken och Finansinspektionen

Enligt utredningens förslag förtydligas Riksbankens och Finansinspektionens uppdrag (se avsnitt 11.4). Eftersom det rör sig om förtydliganden gör utredningen bedömningen att förslagen inte innebär några ökade kostnader för dessa myndigheter. Därutöver kan

nämnas utredningens förslag om att möjliggöra att SCB, efter en menprövning, kan lämna ut mikrodata till Riksbanken och Finansinspektionen (se avsnitt 10.2). För det fall att detta förslag i praktiken innebär att dessa myndigheter utökar sin verksamhet avseende bearbetning av mikrodata och därigenom får ökade kostnader, bedömer utredningen att dessa kostnader ryms inom de anslag som Finansinspektionen har respektive de intäktskällor som Riksbanken har för att finansiera sin verksamhet utanför statens budget. När det gäller Finansinspektionen kan det enligt utredningen på goda grunder antas att mikrodata från den nya statistiken kommer att ersätta en stor del av den befintliga insamling av mikrodata som inspektionen gör från finansiella företag för att genomföra sina analyser. Statistiken kommer således i detta avseende att innebära en minskad arbetsbörda för inspektionen.

SPV

SPV ska enligt utredningens förslag en gång per år lämna nedanstående uppgifter om enskildas förmånsbestämda tjänstepensioner:

- Den pensionsberättigades personnummer,
- pensionsunderlag, och
- pensionsgrundande tjänstetid.

SPV levererar för närvarande inte någon löpande information till SCB. SPV kommer således att behöva ta fram nya system och rutiner för rapportering till SCB. De uppgifter som ska levereras finns i befintliga register hos SPV och redovisas i de årsbesked som skickas ut till de pensionsberättigade. Den initiala investeringskostnaden för nya system och rutiner bedöms därför kunna rymmas inom myndighetens befintliga anslag. De löpande kostnaderna för rapporteringen kan antas bli begränsade.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen ska enligt utredningens förslag lämna uppgifter om enskilda individers motordrivna fordon och släpvagnar till SCB en gång per kvartal (se avsnitt 6.6). SCB har bedömt att myndigheten redan samlar in de uppgifter från Transportstyrelsen som behövs för den nya statistiken för andra statistikprodukter. Det uppstår därför inte några konsekvenser för Transportstyrelsen till följd av utredningens förslag.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska enligt utredningens förslag lämna nedanstående uppgifter om enskildas förmånsbestämda tjänstepensioner en gång per år:

- Den pensionsberättigades personnummer,
- pensionsunderlag, och
- pensionsgrundande tjänstetid.

Kommuner och regioner levererar fortlöpande omfattande information till SCB. De uppgifter om pensionstillgångar som nu ska levereras till den nya statistiken ingår dock inte i den befintliga rapporteringen. Som nämnts i avsnitt 7.6.3 kan kommunerna och regionerna genom att låta pensionsadministratörerna, f.n. KPA Pensionservice¹ och Skandikon, sköta rapporteringen till SCB uppnå betydande samordningsvinster. Pensionsadministratörerna har de aktuella uppgifterna i befintliga register och redovisar dem i de årsbesked som skickas ut till de pensionsberättigade. Kostnaderna för kommunerna och regionerna kan således begränsas.

14.3.4 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag innebär en uppgiftsskyldighet för en rad finansiella företag. För respektive företagskategori som berörs kommer uppgiftsskyldigheten, med undantag för möjligheten för den sta-

¹ KPA Pensionservice AB ägs av KPA AB som i sin tur ägs av Folksam och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

tistikansvariga myndigheten att begära in vissa uppgifter retroaktivt, att gälla på samma sätt för varje enskilt företag. Förslaget är på så sätt konkurrensneutralt. Kostnaderna för rapporteringen kommer dock att belasta företag med en mindre balansomslutning relativt sett hårdare än företag med större balansomslutningar som får antas ha större möjligheter att absorbera kostnaderna.

Den nya statistiken kommer med största sannolikhet att kunna ersätta mycket av den befintliga insamlingen av uppgifter från företagen, t.ex. Finansinspektionens bolåneundersökning och huslånekartläggning. Insamlingen till den nya statistiken kommer på så sätt innebära en minskad uppgiftslämnarbörda på annat håll, vilket är kostnadsbesparande för företagen. Nedan berörs konsekvenserna för respektive kategori av företag.

Kreditinstitut och värdepappersbolag

För att samla in uppgifter om enskildas tillgodohavande av medel på inlåningskonton och fondandelar som ingår i ett investeringsspar-konto föreslår utredningen att svenska kreditinstitut, dvs. banker och kreditmarknadsföretag, utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial samt värdepappersbolag med sidotillstånd av visst slag åläggs en uppgiftsskyldighet. Uppgifterna ska enligt förslaget samlas in på kvartalsbasis.

Inom kategorin svenska kreditinstitut fanns i februari 2022 dels 41 bankaktiebolag såsom t.ex. Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB och Swedbank AB, dels 45 sparbanker med i huvudsak lokal eller regional kundbas. Vidare fanns två medlemsbanker. Bland de 29 kreditmarknadsföretagen fanns t.ex. Länsförsäkringar Hypotek AB, Nordea Hypotek Aktiebolag, Stadshypotek AB och Swedbank Hypotek AB. I kategorin utländska kreditinstitut med filial i Sverige fanns 31 stycken, bl.a. de filialer som Nordea Bank Abp respektive Danske Bank A/S har här i landet. Slutligen fanns det fyra värdepappersbolag med sidotillstånd av aktuellt slag. Sammantaget handlar det om cirka 150 företag av olika storlek som ska rapportera uppgifter om tillgodohavande av medel på konton och fondandelar som ingår i ett investeringssparkonto.

De ovan berörda svenska och utländska kreditinstituten kommer enligt utredningens förslag också att vara uppgiftsskyldiga för dels

bostadslån, dels konsumtionslån, dvs. lån och krediter som inte är bostadslån. Uppgiftsskyldighet för konsumtionslån kommer även att gälla för värdepappersbolag som har fått tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket 2 lagen om värdepappersmarknaden. I september 2022 hade nio värdepappersbolag ett sådant tillstånd.

Kreditinstitut och värdepappersbolag kan också ha fått tillstånd att bedriva pensionssparrörelse enligt lagen om individuellt pensionssparande (se vidare nedan). I ett sådant fall omfattas institutet enligt utredningens förslag av en uppgiftsskyldighet vad gäller innehavet på ett individuellt pensionssparkonto. Kreditinstitut kan också vara förvaltare till en värdepapperscentral (se nedan och se förteckningen över förvaltare i *bilaga 6*). I ett sådant fall omfattas institutet av en uppgiftsskyldighet vad gäller innehav av förvaltarregistrerade noterade finansiella instrument.

Bankföreningen har lämnat in en kostnadsuppskattning till utredningen. Enligt föreningen kommer de implementeringskostnader som rapporteringen medför att avse bl.a. kartläggning av vilka uppgifter som ska rapporteras, hur de kan tas fram så kostnadseffektivt som möjligt, systemutveckling, framtagandet av rapporteringsrutiner och samordning med annan rapportering. Den största kostnaden i fråga om ovanstående uppgifter är kostnaden för personal. Bankföreningen bedömer att det i en större bank behövs mellan 12 och 15 anställda som arbetar heltid under ett år med systemutvecklingen, t.ex. utredning, kravställning, systemdesign, it-analys, produktionsättning m.m.

Bankföreningen har jämfört implementeringskostnaden med de kostnader som Riksbanken kom fram till i en konsekvensanalys 2016 vid införandet av rapporteringen till KRITA (rapportering till KRITA avser företagslån). Riksbanken uppskattade då kostnaderna för implementeringen för de 19 institut som omfattades av rapporteringen till närmare 500 miljoner kronor. Bankföreningen anser att kostnaderna för att implementera den rapportering som föreslås i betänkandet kommer att vara mer omfattande och att det inte är orimligt att anta att kostnaderna kan bli dubbelt så höga som för KRITA för motsvarande 19 institut, dvs. 1 miljard kronor. Detta bygger bl.a. på att systemutvecklingen behöver anpassas utifrån att insamlingen av uppgifter behöver hämtas från en rad olika interna system, t.ex. riskhantering eller bokföring, hos bankerna och att rapporteringen dessutom berör uppgifter med olika definitioner och

syfte. Den föreslagna rapporteringen avser dessutom betydligt fler kreditinstitut och värdepappersbolag än de 19 institut som berörs av KRITA-rapporteringen.

Bankföreningen har vidare anfört att den föreslagna rapporteringen är komplex och kommer att beröra olika system på ett sätt som inte förekommer vid bankernas rapportering i övrigt. En särskild svårighet som lyfts är rapporteringen av finansiella tillgångar som ligger utanför bankernas balansräkning. Det saknas därför möjlighet till avstämning, vilket försvårar kvalitetskontrollen av att uppgifterna samlats in på ett korrekt sätt.

När det gäller bankernas löpande kostnader för rapporteringen har Bankföreningen gjort en bedömning utifrån de erfarenheter som bankerna har från införandet av KRITA-rapporteringen. Av denna framgår att Bankföreningen anser att det behövs cirka sju heltidsanställda per stort- och medelstort institut för att löpande sköta systemutveckling, systemunderhåll, insamling av uppgifter, rapportering och kvalitetskontroll för rapportering. Av de cirka sju anställda behövs tre–fem heltidsanställda för att löpande sköta systemutveckling och underhåll medan själva insamlingen av uppgifter, rapportering och kvalitetskontroll kräver en eller två heltidsanställda per bank.

Bankföreningen gör bedömningen att de löpande kostnaderna för driften av den föreslagna rapporteringen kommer att bli betydligt högre än de 54 miljoner kronor som Riksbanken uppskattade för de 19 institut som omfattades av införandet av rapporteringen till KRITA. Bankföreningen har till utredningen uppgett att de löpande kostnaderna skulle kunna halveras om rapporteringen begränsas till att ske en gång per år.

Förutom implementeringskostnader och löpande kostnader för rapportering tillkommer icke obetydliga lagringskostnader av stora mängder rapporteringspunkter. Bankföreningen har också redogjort för att små och medelstora företag kommer att beröras av förslagen eftersom de till skillnad från befintlig tillsynsrapportering inte kommer att omfattas av några undantag eller lättnader i rapporteringsbörd. Sparbanker som kommer att omfattas av rapporteringsskyldighet avseende inlåning från enskilda fysiska personer och olika former av konsumtionslån ska rapportera dessa kvartalsvis. Även om sparbankerna i stor utsträckning förmedlar bostadslån från Swedbank Hypotek sker bostadsutlåning också genom krediter som tas upp som till-

gångar i den aktuella sparbankens egen balansräkning. Sparbanker behöver således också i viss utsträckning rapportera uppgifter om bostadslån.

För sparbankernas rapportering uppstår engångskostnader i form av utveckling av systemstöd. Härtill kommer löpande kostnader för förvaltning och underhåll av systemstöd. Dessa kostnader kan i viss mån delas av flera banker som använder sig av samma systemplattformar. Varje bank skulle dock behöva sköta avstämningar och justeringar för sig vid varje rapporteringstillfälle. Tidsåtgången för detta uppskattas till en dag per tillfälle.

Utredningen noterar att Bankföreningens uppskattning av engångskostnaden inte baseras på faktiska kostnader i samband med införandet av rapporteringen till KRITA. I stället baseras uppskattningen på en tidigare konsekvensanalys avseende KRITA. Det innebär att en uppskattning baseras på en annan uppskattning. Mot Bankföreningens bedömning av driftskostnaderna kan också anföras att KRITA-rapporteringen, som är omfattande, i motsats till utredningens förslag sker månadsvis. Enligt utredningens mening föreligger det bl.a. av dessa skäl en betydande osäkerhet beträffande de nu aktuella beräkningarna. Det är tänkbart att kostnaderna i själva verket blir lägre än vad Bankföreningen har antagit.

I syfte att bl.a. möjliggöra att de finansiella företagen lämnar uppgifter på ett mer kostnadseffektivt sätt och med användande av stor driftsfördelar föreslår utredningen i kapitel 12 att kreditupplysningsföretag ska kunna lämna uppgifter till den statistikansvariga myndigheten. Enligt utredningens bedömning kan detta förslag kan bidra till att minska de av Bankföreningen m.fl. beräknade kostnaderna, vad gäller såväl implementeringskostnaderna som driftskostnaderna. En anledning till detta är att bl.a. kreditinstitut redan i hög grad och med täta intervall lämnar uppgifter om t.ex. skulder till kreditupplysningsföretag, som alltså skulle kunna lämna dessa vidare till den statistikansvariga myndigheten. Det är dock inte sannolikt att kreditupplysningsföretag kommer att kunna bidra till att fullgöra hela den uppgiftslämnarbörda som utredningen föreslår ska åvila kreditinstituten, utan endast delvis i fråga om skulder. Anledningen till detta är att kreditinstitut inte lämnar och inte heller får lämna uppgifter om t.ex. tillgodohavande på konto och innehav av finansiella instrument till kreditupplysningsföretag (5 a § kreditupplysningslagen, se vidare kapitel 12).

Det ska också noteras att utredningen har valt att inte föreslå någon insamling av uppgifter om marknadsvärdet av bostäder från kreditinstitut som värderar sådana tillgångar till följd av bestämmelser i banklagstiftningen (se avsnitt 6.2). Det kommer i stället att vara SCB som beräknar det marknadsvärde som bostäderna ska åsättas i statistiken. Denna lösning är kostnadsbesparande för kreditinstituten.

Bankföreningens kostnadsuppskattning omfattar inte frågan om uppgiftsskyldighet avseende likvida medel på konto för tiden före ikraftträdandet. Enligt utredningens förslag till övergångsbestämmelse ska den statistikansvariga myndigheten ha möjlighet att begära in sådana uppgifter i den mån uppgifterna inte gallrats av uppgiftslämnaren. Insamlingen bör enligt utredningen begränsas i den mån det är möjligt att ändå få ett statistiskt godtagbart resultat. Den statistikansvariga myndigheten bör därför samråda med uppgiftslämnarna om bl.a. vilka uppgifter som finns tillgängliga och hur lång tid tillbaka som det finns uppgifter bevarade. Enligt utredningens uppfattning torde ett sådant samråd leda till att kostnaderna för att lämna relevanta historiska uppgifter om saldon på inlåningskonton kan begränsas.

Värdepapperscentraler

Avseende noterade finansiella instrument föreslår utredningen att svenska värdepapperscentraler ska åläggas en uppgiftsskyldighet i fråga om icke-förvaltarregistrerade finansiella instrument. Under lång tid har det endast funnits en värdepapperscentral i Sverige, Euroclear Sweden AB. Det är således detta företag som för närvarande berörs av utredningens förslag om uppgiftsskyldighet avseende noterade icke-förvaltarregistrerade finansiella instrument (angående förvaltarregistrerade instrument, se ovan under rubriken kreditinstitut och värdepappersbolag). Uppgifterna ska samlas in på kvartalsbasis.

Värdepapperscentralen rapporterar redan sådana uppgifter som behövs för aktieägarstatistiken till SCB. Värdepapperscentralen skulle således behöva komplettera sina leveranser till SCB med de uppgifter som behövs för den nya statistiken. De uppgifter som behövs finns i värdepapperscentralens register och redovisas årligen i de årsbesked som skickas ut till ägarna av de finansiella instrumenten. Därför och då värdepapperscentralen redan har rutiner upp-

arbetade för rapportering till SCB bedömer utredningen att kostnaden för att sätta upp system eller komplettera nuvarande system för leverans av ytterligare variabler är begränsade.

Företag som är uppgiftsskyldiga i fråga om fondandelar

Avseende fondandelar åläggs enligt utredningens förslag fondbolag, svenska AIF-förvaltare, utländska förvaltningsbolag samt fondföretag en uppgiftsskyldighet, beroende på vilket av dessa företag som i det individuella fallet är skyldigt att lämna kontrolluppgift. I fråga om andelar som ingår i ett investeringssparkonto åläggs även svenska värdepappersbolag samt svenska och utländska kreditinstitut (som berörts ovan) en uppgiftsskyldighet. Uppgifterna ska rapporteras på kvartalsbasis. Såvitt utredningen kan utröna berörs för närvarande, i juni 2022, omkring 45 fondbolag, 84 svenska AIF-förvaltare och drygt 100 utländska företag. Utredningens förslag kommer att innebära merkostnader för dessa företag, vad gäller rapportering av fondandelar som inte är förvaltarregistrerade. Enligt en uppgift från fondbolagens förening är dock mindre än 10 procent av andelarna av värdepappersfonder som ägs direkt av en fysisk person registrerade i dennes namn. Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet avseende fondandelar berör därför i högre grad förvaltare av fondandelar, dvs. i huvudsak kreditinstitut (se ovan).

Inkassoföretag

Utredningen föreslår att den som har tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet ska lämna uppgifter om fysiska personers skulder som har övertagits för indrivning i inkassoverksamheten. Uppgiftsskyldigheten ska enligt utredningens förslag gälla även sådana skulder som har överlåtits till icke-uppgiftsskyldiga företag och som den som har inkassotillstånd ansvarar för att driva in. Uppgifterna ska enligt förslaget lämnas kvartalsvis.

Inkassoföretagens branschorganisation Svensk Inkasso har till utredningen anfört att de större inkassoföretagen kommer att ha möjlighet att lämna ut de föreslagna uppgifterna utan några större tekniska förändringar i sina ärendehanteringssystem. Kostnaderna för att anpassa systemen är beroende av hur dataöverföringen prak-

tiskt kommer att ske. I avsaknad av sådan praktisk information har kostnaden inte kunnat preciseras i detalj. Uppskattningsvis bedöms dock kostnaden inte överstiga 250 000 kronor per inkassoföretag. För de mindre inkassoföretagen som inte har tillgång till de mer avancerade ärendehanteringssystemen skulle dock ett utlämnande av uppgifter vara förenat med mer manuellt arbete och skulle därmed betinga högre kostnader. Eftersom de mindre företagen allmänt sett får antas ha en mindre balansomslutning kan de ekonomiska konsekvenserna förväntas vara större än för övriga företag som har större möjligheter att absorbera kostnaderna.

Försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag

Utredningen föreslår att försäkringsföretag som har tillstånd för direkt livförsäkring avseende försäkringsklasserna I eller III och tjänstepensionsföretag ska lämna uppgifter om enskildas tjänstepensioner som tryggats genom tjänstepensionsförsäkring. Försäkringsföretagen ska också lämna uppgifter om enskildas privata pensions- och kapitalförsäkringar.

Utredningen föreslår härutöver att försäkringsföretag som har tillstånd för direkt skadeförsäkringsrörelse avseende försäkringsklass "14. Kredit" ska lämna uppgifter om enskildas tjänstepensioner som garanteras genom kreditförsäkring avseende pensionsutfästelser i egen regi till följd av bestämmelser i kollektivavtal. Uppgifterna från försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag ska enligt förslaget lämnas en gång per år.

Försäkringsföretagens och tjänstepensionsföretagens branschorganisation Svensk Försäkring har bedömt att de löpande kostnaderna för företagen kommer att uppgå till cirka 140 miljoner kronor per år. Denna uppskattade kostnad inkluderar drift, kvalitetsgranskning, fortsatt systemutveckling och underhåll. Uppskattningen baseras på att kostnaden för inrapportering, drift, kvalitetssäkring, kontinuerlig systemutveckling och underhåll för att kunna rapportera uppgifter till minPension för närvarande uppgår till en årlig kostnad på cirka 140 miljoner kronor.

Av minpension.se framgår dock att bolaget hade en budget på cirka 68 miljoner kronor för 2022. Utredningen anser att det bl.a. av detta skäl finns en osäkerhet vad gäller den kostnadsberäkning som

Svensk Försäkring har gjort och det är tänkbart att kostnaderna i själva verket blir lägre.

Pensionssparinstitut

Pensionssparinstitut som fått tillstånd att driva pensionssparrörelse enligt lagen om individuellt pensionssparande ska enligt utredningens förslag lämna uppgifter om enskildas individuella pensionsparande. Det rör sig för närvarande om 72 institut; däribland bankaktiebolag, utländska kreditinstitut med filial i Sverige, sparbanker och värdepappersbolag. Angående konsekvenserna för pensionsparinstituten, se ovan under rubriken Kreditinstitut och värdepappersbolag.

Konsumentkreditinstitut

Uppgifter om konsumtionslån ska enligt utredningens förslag även rapporteras av företag som har fått tillstånd enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, s.k. konsumentkreditinstitut. För närvarande har 48 svenska företag ett sådant tillstånd. Härutöver har American Express, som bedriver verksamhet i Sverige genom filial, ett motsvarande tillstånd. De aktuella företagen företräds inte av någon branschorganisation. Det har därför inte varit möjligt för utredningen att inhämta synpunkter från konsumentkreditinstituten.

Enligt utredningen får det dock antas existera fler företag inom denna kategori som har en relativt sett mindre balansomslutning än de andra företag som omfattas av utredningens förslag om uppgiftsskyldighet. De ekonomiska konsekvenserna kan därmed förväntas vara relativt sett större för dessa företag än för de större företagen som har bättre förutsättningar att absorbera sina kostnader.

Kreditupplysningsföretag

Utredningen lämnar förslag som innebär att företag som har tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet, kreditupplysningsföretag, får lämna uppgifter om fysiska personers krediter som någon annan är skyldig att lämna för den officiella statistiken. För-

slaget syftar till att möjliggöra en kostnadseffektiv hantering av uppgifter som redan har samlats in av ett kreditupplysningsföretag. En uppgiftsskyldig kreditgivare kan på så sätt anlita ett kreditupplysningsföretag för att fullgöra hela eller en del av sin uppgiftsskyldighet. Detta arrangemang kan vara kostnadsbesparande för de ovan nämnda finansiella företagen som är skyldiga att lämna uppgifter om fysiska personers krediter, eller i vart fall vissa av dem. Förslagen är inte avsedda att utvidga omfattningen av de uppgifter som kreditupplysningsföretagen samlar in. Förslaget innebär således inte några kostnadsökningar för kreditupplysningsföretagen. Enligt utredningen kommer företagen inte heller att drabbas av några andra negativa konsekvenser.

14.3.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen lämnar förslag som innebär att uppgifter om fysiska personers tillgångar och skulder ska samlas in och behandlas av den statistikansvariga myndigheten SCB för framställning av officiell statistik. Uppgifterna ska också få lämnas ut och behandlas av andra myndigheter och av forskare. Som berörs i avsnitt 5.3 påverkar förslagen om att SCB ska samla in uppgifter till den nya statistiken enskildas personliga integritet och innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Framför allt innebär förslagen att personuppgifter från flera olika källor, däribland finansiella företag, sambearbetas för framställning av den nya statistiken. Uppgifterna är i regel av mindre känslig karaktär sedda var för sig, men den kartläggning som framställningen av statistiken innebär genom att uppgifter från olika håll sammanförs, såväl i fråga om enskilda personers tillgångar som skulder, utgör ett intrång i den personliga integriteten.

Utredningen har i avsnitt 5.3 och kapitel 11 redovisat de konsekvenser som förslagen får i nu aktuellt avseende och bedömt att de är proportionerliga och motiverade samt att skyddet av personuppgifterna kan tillgodoses genom befintliga och föreslagna skyddsåtgärder.

Utredningen har genomgående tagit hänsyn till integritetsfrågor vid utformningen av förslagen för att säkerställa en korrekt behandling av uppgifterna i syfte att minimera integritetsriskerna.

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kommer att skyddas av statistiksekretess i SCB:s verksamhet. För att andra myndigheter och forskare ska kunna genomföra bearbetningar och egna analyser av de uppgifter som har samlats in till den nya statistiken behöver SCB kunna lämna ut underlaget till statistiken, dvs. mikrodata. För att möjliggöra sådana utlämnanden har utredningen föreslagit att statistiksekretess ska gälla för uppgifter som förekommer i vissa undersökningar hos Riksbanken och Finansinspektionen, utöver vad som följer av OSF bl.a. i fråga om Regeringskansliet. Förslagen möjliggör för SCB att lämna ut mikrodata genom tillämpning av något av undantagen från statistiksekretessen. I de allra flesta fall kommer SCB endast att lämna ut uppgifter som inte direkt går att hänföra till en enskild för att mottagaren ska använda uppgifterna för framställning av statistik eller i en med statistik jämförbar undersökning, alternativt för forskning.

Det finns dock en viss möjlighet för SCB att lämna ut uppgifter som direkt kan hänföras till en enskild. Uppgifterna får då lämnas ut bara om de ska användas för forsknings- eller statistikändamål. Detta kan upplevas som ett integritetsintrång av de personer som berörs. En begränsning av utlämnademöjligheterna skulle dock kunna leda till betydande samhällsekonomiska kostnader genom att de analyser m.m. som behöver utföras vid bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen skulle baseras på ett sämre underlag. Eftersom utlämnanden ska ske först efter en prövning av om uppgifterna kan lämnas ut utan skada eller men torde utlämnanden av uppgifter som direkt kan hänföras till en enskild ske i ytterst sällsynta fall. Integritetsrisken är dock även i sådana fall obetydlig eftersom det enligt utredningens förslag kommer att råda statistiksekretess för uppgifterna i de undersökningar som bedrivs vid de mottagande myndigheterna. Enligt utredningen är konsekvenserna för den personliga integriteten godtagbar och fördelarna med utredningens förslag överväger med marginal nackdelarna.

14.4 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Utredningen har bedömt att förslagen i betänkandet är förenliga med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program.

Utredningen bedömer också att förslagen överensstämmer med övriga delar av EU-rätten, till exempel dataskyddsförordningen (se kapitel 11).

Sammanfattningsvis är utredningens förslag således förenliga med EU-rätten.

14.5 Förslag till finansiering

Utredningens förslag innebär utökade uppgifter för det offentliga. Det handlar framför allt om att SCB i egenskap av statistikansvarig myndighet ska samla in och framställa officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder. SCB:s förvaltningskostnader avseende framställning av officiell statistik finansieras genom anslag på statens budget (utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 1:9). För att finansiera det resurstillskott för SCB:s tillkommande uppdrag avseende den nya statistiken föreslår utredningen att nedanstående anslag i statens budget minskas på följande sätt, mot bakgrund av att utredningens förslag i stort bedöms förbättra förutsättningarna för bl.a. forskning i makroekonomi och i viss mån förutsättningarna för att göra prognoser över den ekonomiska utvecklingen:

Tabell 14.1 Förslag till finansiering

I förhållande till statens budget för år 2022 och utredningens förslag till ikraftträdandetidpunkt

Utgifts- område	Anslag	Förändring 2023	Förändring 2024	Förändring 2025	Förändring 2026 och följande år
2	7 Konjunktur- institutet	-5 mkr	-5 mkr	-5 mkr	-5 mkr
2	16 Finansmark- nadsforskning	-10 mkr	-10 mkr	-10 mkr	-10 mkr
16	3.1 Vetenskaps- rådet: Forskning och forsknings- information	-8,7 mkr	-25 mkr	-25 mkr	-5 mkr
TOTALT:		-23,7 mkr	-40 mkr	-40 mkr	-20 mkr

I miljoner kronor (mkr).

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

2 §

I paragrafen finns definitioner av vissa uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i kapitel 12.

I första stycket har en tredje mening lagts till. Av tillägget följer att inte heller uppgifter som lämnas till en sådan statistikansvarig myndighet som avses i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen ska anses som en kreditupplysning. Bestämmelser om rätten att lämna uppgifter till en sådan myndighet finns i 9 a §.

Till följd av tillägget behöver inte någon s.k. kreditupplysningskopia lämnas enligt bestämmelserna i 11 §. Bestämmelserna om informationsutbyte respektive utlämnande av kreditupplysningar i 5 a och 9 §§ är inte heller tillämpliga.

Det förhållandet att uppgifter lämnas till en statistikansvarig myndighet innebär inte att det sker någon överlåtelse eller upplåtelse av ett register som används i kreditupplysningsverksamhet på det sätt som avses i bestämmelsen i 13 § första stycket. Det krävs således inte något särskilt tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten för att uppgifter ska kunna lämnas ut på så sätt.

9 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förtydligande om rätten att lämna uppgifter som omfattas av någon annans uppgiftsskyldighet för den officiella statistiken till den aktuella statistikansvariga myn-

digheten. Den statistikansvariga myndighet som avses är den myndighet som är ansvarig för det aktuella statistikområdet enligt bestämmelserna i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Övervägandena finns i kapitel 12.

Uppgifter som lämnas till den statistikansvariga myndigheten anses inte som en kreditupplysning (se 2 § första stycket tredje meningen och författningskommentaren till den paragrafen).

För att ett kreditupplysningsföretag ska få lämna uppgifter enligt paragrafen krävs att de lämnas till följd av någon annans uppgiftsskyldighet i fråga om den officiella statistiken och att de lämnas till den statistikansvariga myndighet som har ansvaret för den officiella statistik som uppgiftsskyldigheten avser.

I den statistikansvariga myndighetens verksamhet gäller sekretess enligt bestämmelserna i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om uppgifterna förekommer i sådan verksamhet som anges där.

Även uppgifter om fysiska personer som inte är näringsidkare får lämnas ut till en statistikansvarig myndighet.

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

24 kap.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den s.k. statistiksekretessen. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

I *andra stycket* har en ändring gjorts på så sätt att Riksbanken har lagts till bland de myndigheter hos vilka sekretess som motsvarar sekretessen i första stycket ska gälla. Till följd av ändringen ska statistiksekretess således gälla för sådana uppgifter om enskilda som anges i första stycket även i annan med statistikframställning jämförbar undersökning som utförs av Riksbanken. I fråga om uppgifter av nu aktuellt slag som förekommer i sådana undersökningar gäller således statistiksekretess, trots att det inte rör sig om framställning av statistik i sådan särskild verksamhet som avses i första stycket.

De undersökningar som avses i andra stycket är, såvitt gäller Riksbanken, undersökningar som bl.a. rör frågor om penningpolitik, det finansiella systemet, makroekonomi i allmänhet och förhållanden som rör hushållens ekonomi. Det kan exempelvis röra sig om bearbetningar av mikrodata avseende hushållens tillgångar och skulder samt ekonomiska förhållanden i övrigt som sker exempelvis med gängse statistiska metoder och som resulterar i tabeller, medelvärden och som anges genom olika slags ekonomiska mått. Undersökningarna behöver dock inte ske inom ramen för framställning av statistik utan det kan även röra sig om undersökningar för t.ex. utvärdering och analys, inklusive prognoser, av finansiell stabilitet och penningpolitik. Bestämmelsen är, såvitt gäller Riksbanken, tillämplig på bl.a. undersökningar som motsvarar de undersökningar som myndigheter under regeringen får genomföra med stöd av 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Resultaten av undersökningarna kan vara avsedda att användas bl.a. för analys, ställningstaganden eller som beslutsunderlag i fråga om eventuella åtgärder inom penningpolitiken (se 2 kap. lagen [2022:000] om Sveriges riksbank) eller avseende Riksbankens ansvar för att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt (3 kap. samma lag). Det senare kan t.ex. gälla eventuella risker som berör det finansiella systemet. Resultaten kan även vara avsedda för rapporter, utvärderingar, publikationer eller andra liknande undersökningar på dessa områden, även vad gäller granskningar av effekterna av redan vidtagna åtgärder. Beskrivningen av vilka slags undersökningar som är jämförbara med statistikframställning är inte avsedd att vara uttömmande.

För det fall att mikrodata av nu aktuellt slag i stället behandlas i sådan särskild verksamhet vid Riksbanken som avser framställning av statistik är i stället första stycket tillämpligt. Bearbetningen sker i sådant fall för framställning av annan slags statistik än officiell statistik.

I fråga om bearbetning av mikrodata inom ramen för Riksbankens forskningsverksamhet, se avsnitt 10.2 under rubriken Utlämnande till forskare.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om Sveriges riksbank

1 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Riksbankens verksamhet med omvärldsbevakning. Övervägandena finns i avsnitt 11.4. Någon ändring i sak i förhållande till lydelsen av paragrafen enligt prop. 2021/22:41 är inte avsedd (se avsnitt 11.4)

I *första stycket* har ett förtydligande gjorts av innebörden att Riksbankens omvärldsbevakning innefattar ett ansvar för att även analysera de förhållanden som anges där, dvs. den allmänna ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Vidare har ett tillägg gjorts som innebär att det allmänna kravet på omvärldsbevakning i första meningen förtydligas på så sätt att Riksbanken ska följa och analysera även förhållanden som gäller hushållens ekonomi. Dessa förhållanden ingår i den allmänna ekonomiska utvecklingen som anges i första stycket första ledet.

Med stöd av bestämmelsen får Riksbanken behandla uppgifter om hushållens ekonomi, bl.a. för att följa och analysera enskildas ekonomiska förhållanden för att ta fram prognoser för penningpolitiken, analysera och utvärdera den finansiella stabiliteten eller utvärdera effekterna av penningpolitiken eller åtgärder som vidtagits inom ramen för finansiell stabilitet samt sådana med statistikframställning jämförbara undersökningar som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (se även författningskommentaren till den paragrafen). Begreppet analys inkluderar bl.a. framtagande av prognoser. Riksbanken får också behandla uppgifter för sådan forskningsverksamhet som avses i 10 §.

Av bestämmelsen följer att Riksbanken får behandla uppgifter om hushållens ekonomi, t.ex. om hushållens tillgångar och skulder när det är nödvändigt för att Riksbanken ska kunna utföra sina uppgifter. Bestämmelsen begränsar dock inte Riksbankens möjligheter att behandla personuppgifter enligt tillämpliga regler om dataskydd.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Karin Chenon

Utredaren har haft i uppdrag att grundligt analysera hur individbaserad statistik kan tas fram för att få en fullgod bild över hushållens tillgångar och skulder för analys, forskning och utvärdering – utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. I utredningens kommittédirektiv lyfts särskilt fram hushållens kraftigt ökade skuldsättning de senaste åren; att statistik behövs för att analysera skuldutvecklingen samt att bedriva ett krisförebyggande arbete och motverka finansiell instabilitet.

Att se över vilken statistik som behöver analyseras utifrån ett finansiellt stabilitetsperspektiv är viktigt. Samtidigt behöver den statistik som begärs in vägas mot dess nytta och de kostnader som insamlingen medför.

Som samhällets största institutionella investerare bidrar försäkrings- och tjänstepensionsföretagen till trygghet, ekonomisk stabilitet och tillväxt i samhället. Myndighetsrapportering till skydd för individer och företag utgör en naturlig och integrerad del av verksamheten. Jag anser emellertid att den omfattande och detaljerade rapporteringen på individnivå som utredningen föreslår inte står i rimlig proportion till det behov och den nytta som beskrivs i utredningen. Det gäller i synnerhet om pensionssparande med dess särskilda karaktär som beskrivs i det följande skulle omfattas av rapporteringen. Det kan starkt ifrågasättas om nyttan av att löpande lämna ut detaljerade uppgifter om försäkringsavtalen för statistikändamål och forskning (även utanför landets gränser i den föreslagna Luxemburg Income Study) uppväger intrånget i den personliga integriteten och kostnaderna för försäkrings- och tjänstepensionsföretagen. Jag anser att förslagen därmed strider mot proportionalitetsprincipen i svensk rätt som innebär att en myndighet inte får

använda mer ingripande åtgärder än vad krävs med hänsyn till ändamålet.

För det första, utredningen har som ansats att med statistik på mikronivå åskådliggöra varje enskild individs balansräkning. Det blir enligt min uppfattning missvisande att inkludera upparbetade pensionsrätter för allmän pension, tjänstepension och privat pensionsparande som en tillgång i en sådan balansräkning. Pensionssparande kan inte jämföras med bankinlåning och andra mer likvida tillgångar, då pensionssparande till sin karaktär är långsiktigt och inlåst. Pensionssparande lämpar sig därför inte att vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder. Det är väl belagt i beteendevetenskapliga studier att pensionssparande för de allra flesta människor är av alltför teoretisk natur för att under livets gång påverka hur individen agerar och fattar beslut om investeringar och skuldsättning. Många är till och med omedvetna om huruvida de omfattas av en tjänstepensionsförsäkring.

För det andra, utbetalningar av pensionssparande får inte (till skillnad från övriga kapitaltillgångar) ske i förtid.¹ Det innebär att pensionssparandet inte är tillgängligt för den enskilde förrän vid en senare tidpunkt. Till det kommer att det finns en fördröjning i utbetalningarna över tid. Det innebär att om en individ i dag skuldsätter sig kan denne inte balansera upp det mot ett pensionssparande. Sparandet är inte tillgängligt förrän vid en senare tidpunkt som kan ligga så långt fram i tiden som 40–50 år. Det är heller inte tillåtet att belåna eller pantsätta pensionsförsäkringar och behållningen på ett pensionssparkonto.

För det tredje, till skillnad mot vad som gäller för annat sparande, är sparande till allmän pension obligatoriskt och sparande inom tjänstepension semiobligatoriskt. Den enskilde har mycket begränsade möjligheter att styra över storleken på sparandet. Pensionssparande betraktas ungefär på samma sätt som socialförsäkringar (såsom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen) dvs. för den enskilde utgör pensionssparandet en mer abstrakt tillgång.

För det fjärde, ett annat särdrag är att utbetalningar från såväl det allmänna pensionssystemet som vissa tjänstepensionsavtal ska vara livsvariga. Det innebär att pensionssparande för den enskilde fungerar

¹ Från denna huvudregel finns det några ganska snäva undantag. Så kallat återköp får ske under särskilda förhållanden och då endast till en mindre del. Det finns även restriktioner vad gäller överlåtelse av pensionsförsäkringar.

som uppskjuten lön, dvs. en framtida inkomstström som säkrar den enskildes försörjning då denne har slutat att arbeta. Ur ett stabilitetsperspektiv och ur den enskildes perspektiv torde det i stället vara mer rimligt att betrakta pensionsutbetalningar som löpande utbetalningar som kan likställas med lön. Det blir dessutom särskilt tydligt då det tas ut inkomstskatt på pensionsutbetalningarna.

För det krisförebyggande arbetet och för motverkandet av finansiell instabilitet borde det enligt min mening räcka med uppgifter om pensionssparande på aggregerad nivå.

Mina invändningar mot att uppgifter ska lämnas om pensions-sparande är främst av principiell natur som redogjorts för ovan. Kostnaderna för uppgiftsutlämningen ska dock inte underskattas. Då det inte var möjligt, på den korta tid som stod till buds, att genomföra en mer heltäckande enkät i Svensk Försäkrings medlemskrets för att få ett fullständigt underlag till utredningens kostnadsuppskattning, använde vi oss av erfarenheter och kostnader för försäkrings- och tjänstepensionsföretagens uppgiftsutlämning till minPension, vilket indikerade en årlig, återkommande kostnad på cirka 140 miljoner kronor för branschen som helhet. De initiala uppstartskostnaderna skulle sannolikt uppgå till mångdubbelt mer. Om utredningens förslag realiserats skulle försäkrings- och tjänstepensionsföretagens kostnader alltså öka med runt en miljard kronor för varje tioårsperiod, en merkostnad som ytterst riskerar att drabba kunderna i form av höjda avgifter och lägre avkastning.

Jag instämmer heller inte i utredningens slutsatser att uppgiftsskyldigheten är konkurrensneutral. Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens it-system och organisation är inte utformade för en så pass omfattande och detaljerad uppgiftslämning som utredningen föreslår. Kostnaderna för systemutveckling och omställning av verksamheten skulle drabba företagen olika beroende på deras produktutbud, produkternas sammansättning, it-systemens ålder och arkitektur med mera. Mindre företag skulle proportionellt sett också drabbas hårdare av förslagen.

I utredningen föreslås SCB som statistikansvarig myndighet. Jag konstaterar en brist på samordning då detta förslag motsäger och överlappar förslaget i *Finansdepartementets remiss av Statistiska centralbyråns hemställan om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken* (Fi2021/03526). I nämnda remiss föreslås Pensionsmyndigheten som statistikansvarig myndighet för ett nytt stati-

stikområde, Hushållens ekonomi, med möjlighet att inhämta uppgifter om intjänade pensionsrättigheter från enskilda näringsidkare.

Utredningen har föreslagit att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024 och för årliga uppgifter tillämpas för första gången den 31 december 2024. Enligt min mening är denna tidsplan orealistisk. För att de finansiella företagen skulle kunna rapportera de uppgifter som utredningen förslår krävs en omfattande systemutveckling. Företagen måste ges tillräckligt med tid för att göra en sådan anpassning. Vidare måste tekniken i informationsöverföringen till SCB testas och data kvalitetssäkras innan statistiken kan anses tillförlitlig och användbar. Av konsekvensanalysen framgår att uppbyggnad av it-system, observationsregister och statistik hos SCB beräknas pågå i tre år. Den utveckling av företagets verksamhetsstöd som skulle krävas för att uppfylla utredningens förslag ska heller inte ses isolerat. Hos de finansiella företagen pågår för närvarande och under de kommande åren, en mycket omfattande omställning och systemutveckling för att möta rapporteringskrav som följer av förändrad EU-reglering i olika avseenden, inte minst på området för hållbarhet.

Avslutningsvis vill jag framföra att jag ser som en brist i utredningen att den förändrade cyberhotbilden med anledning av det osäkra världsläget inte har beaktats. Cyberattacker mot myndigheter och företag har ökat i antal och förekommer i ständigt nya former. Det är svårt att säkerhetsmässigt hålla jämna steg med de som har kriminellt uppsåt; det gäller informations säkerheten i it-systemen men också vaksamheten hos användarna av systemen. Cyberbrottslingar utnyttjar ofta den mänskliga faktorn för att få tillgång till information och nätverk. I ljuset av denna utveckling borde utredningen ha reflekterat över den rådande statistiksekretessen som togs fram i en annan tid, om den och de befintliga skyddsåtgärderna kring uppgiftsutlämning av individdata är tillräckliga. Möjligen skulle även kretsen av de som uppgifterna ska kunna lämnas ut till, med tillämpning av undantag från statistiksekretessen, begränsas. Jag delar inte utredningens uppfattning att integritetsrisken för de enskilda skulle vara obetydlig.

Särskilt yttrande av experten Christian Nilsson

Jag har starka invändningar mot omfattningen och detaljeringsgraden i den datainsamling som utredningen föreslår. Företagens kostnad för den föreslagna kvartalsvisa, och för vissa institut retroaktiva, rapporteringen står inte i rimlig proportion till den nytta som följer av detaljeringsgraden och rapporteringsfrekvensen.

I utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder, nedan kallad utredningen, har regeringen gett uppdraget att lämna förslag på hur man åter kan möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder på individnivå. Den samlade statistiken om hushållens tillgångar och skulder på individnivå upphörde i Sverige 2007 efter att förmögenhetsskatten avskaffades. De uppgifter som då lämnades årligen om individers tillgångar och skulder har i stora drag ansetts värdefulla och tillräckliga för de behov som både myndigheter och forskarvärlden har. Uppgiftslämnandet som skedde fram till 2007 borde därför ha utgjort utgångspunkt för utredningens förslag.

Källan till den tidigare statistiken om individers finansiella tillgångar och skulder bestod framför allt av de kontrolluppgifter som lämnades till Skatteverket i samband med den årliga självdeklarationen. Uppgifter om individers inlåning på konto och lån skickades årligen av banker och andra finansiella institut till Skatteverket i en relativt enkel form. SCB hämtade sedan uppgifter om varje individs totala ränteintäkter för sina olika inlåningskonton samt den totala behållningen på dessa konton från Skatteverkets kontrolluppgifter. På samma sätt hämtades uppgifter om individers totala ränteutgifter för sina lån samt vad dessa lån totalt uppgick till. Rapporteringen till Skatteverket av kontrolluppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder upphörde från 2007, men rapporteringen av uppgifterna om ränteintäkter, utdelningar och räntekostnader har fortsatt.

Utredningens förslag på de uppgifter som ska samlas in om individers finansiella tillgångar och skulder är mycket mer långtgående än vad som existerade i förmögenhetsstatistiken före 2007. Dessutom föreslår utredningen att uppgifterna om kontotillgångar, aktie- och fondinnehav samt alla lån förutom bolån ska rapporteras in kvartalsvis. I statistiken före 2007 rapporterades dessa uppgifter i stället årsvis.

Utredningens förslag på antal rapporteringsvariabler för finansiella instrument är långt mer omfattande än i statistiken före 2007. Förutom storleken på lån och värdet av olika tillgångar ska ett stort antal tilläggsvariabler rapporteras för varje enskilt lån, som räntebindningstid, amorteringstyp, överenskommen årlig ränta, räntestrukturdatum och åtagandebelopp vid startdatum. Dessa variabler behövs inte för tillgångsstatistiken och något tydligt annat behov har inte visats. De verkar mer ha karaktären av att ”vara bra att ha” om man ändå samlar in uppgifter. Om kostnaderna för att samla in dessa extra uppgifter om lån och tillgångar vore försumbar skulle argumentet ”bra att ha” kunna vara relevant. Nu är det tvärtom så att kostnaderna för uppgiftslämnarna ökar betydligt när extra uppgifter samlas in. Skälet till det är att det är jämförelsevis enkelt att ta ut en variabel ur ett system. Mot bakgrund av de förhöjda kostnaderna och den oklara nyttan av att samla in extravariabler anser jag att det inte går att motivera det stora antalet rapporterade variabler.

Den kvartalsvisa rapporteringen för många av de finansiella tillgångarna och skulderna ökar rapporteringsbördan och kostnaderna ytterligare. Inte heller för kvartalsvis rapportering har ett tydligt mervärde identifierats. De höga kostnaderna och den oklara nyttan av kvartalsvis rapportering gör att inte heller kvartalsvis rapportering går att motivera. Det kan också noteras att effekterna av att samla in extravariabler och att rapportera kvartalsvis är multiplikativa, vilket gör det extra kostsamt om lagstiftaren väljer att både gå vidare med extravariabler och med kvartalsvis rapportering.

Ett exempel på hur omfattande rapporteringen kan bli är individers lån. Före 2007 hämtade SCB, som nämns ovan, enbart in en total uppgift om ränteutgifter för lån och totala lån vid utgången av varje år från Skatteverkets kontrolluppgifter. I utredningen (avsnitt 8.3 och 8.4) föreslås nu att banker och andra finansiella institut för varje enskild individs olika lån ska skicka in drygt tio rapporteringsvariabler för respektive lån. Alla dessa uppgifter ska, förutom för bolån, dessutom rapporteras kvartalsvis. Om vi exemplifierar med en bankkund med två olika konsumtionslån, så ska banken rapportera in cirka 25 uppgifter om lånen vid varje kvartalsslut. Om kunden dessutom har ett bolån så innebär förslaget att banken vid varje årsskifte därutöver ska rapportera in bortåt 15 uppgifter om bolånet vilket sammantaget vid årsskiftet blir nära 40 uppgifter om kundens lån. För kundens tre lån innebär det att banken ska skicka in cirka

115 uppgifter per år. Det står i bjärt kontrast till att SCB före 2007 hämtade in ett par uppgifter årligen om en motsvarande kunds lån.

Det är inte bara antalet rapporteringsvariabler för lån som blir fler med utredningens förslag. För varje inlåningskonto, aktieinnehav och fondinnehav kommer det enligt utredningens förslag att bli en kraftig utökning av de uppgifter som ska samlas in jämfört med situationen före 2007.

Inom ramen för Bankföreningen har vi gjort en uppskattning av antalet uppgifter som totalt sett kan komma att samlas in för enskildas finansiella tillgångar och skulder (inlåning, lån, bolån, aktier och fondandelar). Baserat på Sveriges totala befolkning visar en låg uppskattning att banker och andra finansiella institut årligen behöver rapportera in i storleksordningen två till tre miljarder uppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder.

Utöver individers finansiella tillgångar och skulder ska andra uppgifter rapporteras in på ett liknande detaljerat sätt, till exempel bundna pensionstillgångar. Alla uppgifterna bildar senare officiell statistik genom att de samkörs och kombineras med andra uppgifter som redan finns om individer hos SCB.

Min slutsats är att de kostnader det innebär för banker och andra finansiella institut att bygga upp ett omfattande rapporterings-system samt att löpande samla in och rapportera en stor mängd uppgifter om individers finansiella tillgångar och skulder inte står i proportion till det föreslagna behov och den nytta som beskrivs i utredningen. I stället skulle de behov som finns hos myndigheter och i forskarvärlden på ett godtagbart sätt uppfyllas med en insamling av uppgifter som mer motsvarar den som skedde fram till 2007.

I utredningens konsekvensanalys har man beräknat att cirka 1 700 företag kommer att beröras av de kommande rapporteringskraven. Det stora flertalet av de institut som kommer att behöva rapportera är relativt små och har mindre resurser att tillgå för att utföra den rapportering som krävs av tillsynsmyndigheter. På flera rapporteringsområden görs undantag för att begränsa konsekvenserna för små institut. Riksbanken begränsar till exempel den månadsvisa rapporteringen av MFI-rapporteringen (balansstatistik) till årsvis eller kvartalsvis för mindre institut. KRITA (Riksbankens kreditdatabas) och VINN (innehav av värdepapper) träffar bara cirka 20 större institut. En stor del av bankernas rapportering till Finansinspektionen styrs av olika harmoniserade rapporteringsram-

verk från EBA (Europeiska Banktillsynsmyndigheten), till exempel kapitalkrav, stora exponeringar, likviditet och finansiell information. EBA har i omgångar arbetat med så kallade proportionalitetsbegränsningar av rapporteringen för att mildra effekten av en betydande rapporteringsbörda för små och icke-komplexa institut.

Det går att ha viss förståelse för att man vid insamlandet av förmögenhetsstatistik vill ta in data även från ganska små finansiella institut, då enskilda individers förmögenhetsställning kan bli kraftigt felbedömd om finansiella tillgångar finns i ett institut och finansiella skulder i ett annat. Om bara ett av instituten rapporterar skulle en individ kunna se ut att ha en hög förmögenhet och inga skulder, alternativt stora skulder, men inga tillgångar. Om man vill täcka in även mindre institut i statistiken blir det däremot ännu viktigare att hålla rapporteringen så enkel som möjligt, genom att inte samla in extravariabler och genom att samla in statistiken årsvis i stället för kvartalsvis.

En uppbyggnad av it-system för insamling och rapportering av de uppgifter som föreslås i utredningen kommer att bli mycket omfattande och kräver att banker och andra finansiella institut ges en tillräcklig tid för förberedelse. Jag anser att utredningen i större utsträckning borde ha tagit hänsyn till detta när man föreslår datum för ikraftträdande. Det föreslagna ikraftträdandet redan den 1 januari 2024 lämnar inte tillräckligt med tid att förbereda ett så omfattande rapporteringsförslag. Det är inte bara banker som kommer att få stora utmaningar att bygga upp it-system kring den föreslagna rapporteringen av individers tillgångar och skulder. I utredningens konsekvensanalys anges att SCB behöver upp till tre år på sig för att få alla system på plats för att samla in statistiken från företagen och att man under dessa tre år har behov av betydande finansiering för implementeringskostnaderna. Ett ytterligare skäl för att inte rapportera in extravariabler är att implementeringstiden blir betydligt längre om rapportörerna och SCB måste bygga mer komplicerade rapporteringssystem.

Utan att det uttryckligen framgår av kommittédirektivet föreslår utredningen att det ska införas en övergångsbestämmelse som möjliggör retroaktiv insamling av individers behållning på inlåningskonton. I utredningen skriver man att den retroaktiva insamlingen bör hållas begränsad, till exempel genom att omfattningen av rapporterade institut begränsas, och att den inte ska omfatta uppgifter

som har gallrats. Retroaktiv rapportering har framför allt två stora problem och som på olika sätt nämns i utredningen. För det första finns det flera olika regelverk som styr hur individers uppgifter ska sparas i bankernas system och under hur lång tid. Grundförutsättningarna för att behandla personuppgifter, vilket inkluderar att bevara personuppgifter, finns i dataskyddsförordningen (GDPR). Det ska finnas en rättslig grund för att behandla personuppgifter och sådan grund kan framgå av lag, till exempel bokföringslagen, lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism med flera lagar. För det andra är det mycket höga kostnader för att bygga upp it-system och rutiner för att ta fram uppgifter retroaktivt för de banker som skulle omfattas. Bortsett från de legala aspekterna anser jag att de kostnader som är förknippade med en retroaktiv rapportering är så stora att de på långa vägar inte uppfyller den nytta uppgifterna kan innebära. Det bör finnas andra sätt att göra uppskattningar av hushållens behållning på inlåningskonton från 2007 och framåt som är mer kostnadseffektiva.

Särskilt yttrande av experten Roine Vestman

Detta särskilda yttrande består av tre delar. Först belyser jag vissa aspekter av samhällsbehovet av detta register. Detta kan ses som ett komplement till kapitel 3 i utredningen. I den andra delen argumenterar jag för behovet av insamling på kvartalsfrekvens för vissa typer av tillgångar och skulder, liksom värdet av en retroaktiv insamling av saldon på bankkonton. Denna del kompletterar kapitel 5, 7, 8 och 13. Den sista delen kompletterar kapitel 14. Den belyser konsekvenserna av att inte inrätta ett register, samt kommenterar några av de argument som Bankföreningen och Svensk Försäkring fört fram emot ett inrättande.

1 Samhällsbehovet

Att en utredning om ett register över hushållens tillgångar och skulder till slut kommit till stånd är mycket välkommet. Under lång tid har nationalekonomer i Sverige varit frustrerade över att ett sådant register saknas. Anledningen är att ett sådant register är ett viktigt verktyg för den ekonomiska politiken och för att belysa viktiga samhällsekonomiska skeenden.

Ett register är viktigt för att förstå hur penningpolitiken verkar, det kallas ibland för transmissionsmekanismer, och hur penningpolitiken träffar olika slags hushåll. Hushållens skuldkvot (skulder dividerat med disponibel inkomst) har ökat under lång tid. Det innebär att penningpolitiken med största säkerhet blivit mer potent, i meningen att en given förändring av styrräntan påverkar hushållens disponibla inkomst efter ränteutgifter mer nu än förr. Denna effekt kallas ibland för penningpolitikens kassaflödeskanal.² Naturligtvis slår denna kanal mycket ojämnt bland hushållen – högt skuldsatta hushåll med rörlig ränta på bolån och små likvida tillgångar träffas hårdast om styrräntan höjs. För att kunna föra en väl avvägd penningpolitik är det centralt för Riksbanken att över tid kunna göra

² Se t. ex. Cloyne, J., Ferreira, C. and Surico, P. (2020). 'Monetary policy when households have debt: new evidence on the transmission mechanism', *Review of Economic Studies*, vol. 87, pp. 102–29; Di Maggio, M., Kermani, A., Keys, B., Piskorski, T., Ramcharan, R., Seru, A. and Yao, V. (2017). 'Monetary policy pass-through: mortgage rates, household consumption and voluntary deleveraging', *American Economic Review*, vol. 107(11), pp. 3550–88; Martin Flodén, Matilda Kilström, Jósef Sigurdsson, Roine Vestman, *Household Debt and Monetary Policy: Revealing the Cash-Flow Channel*, *The Economic Journal*, Volume 131, Issue 636, May 2021, Pages 1742–1771.

bedömningar hur transmissionsmekanismer av detta slag har förändrats, t.ex. till följd av ökade skuldkvoter eller förändringar i räntebindningstider på bolån. I dagsläget har centralbankerna i Norge och Danmark avsevärt bättre möjligheter att bedriva analys som tar hänsyn till hushållens balansräkningar vilket ökar möjligheten att väga av penningpolitiken. Vidare utvecklas just nu en ny klass av modeller, så kallade HANK-modeller, som bättre beskriver penningpolitikens transmissionsmekanismer jämfört med tidigare modeller.³ Dessa modeller beskriver hushållen på ett mer realistiskt sätt. Att kalibrera dessa modeller förutsätter att man har information om hur tillgångar och skulder är fördelade mellan hushållen. På lite sikt är det troligt att dessa modeller får ett större inflytande inom centralbanksvärlden. Riksbanken är beroende av detta register för att kunna vara en del i den utvecklingen.

Hushållens ökande skuldkvot innebär också att de i dag är känsligare för alla typer av störningar som påverkar bankernas utlåningsräntor till hushållen, t.ex. om bankernas finansieringskostnad ökar. Finansinspektionen påpekar regelbundet detta. I vilken grad detta utgör en makroekonomisk risk (snarare än enbart ett potentiellt konsumentskyddsproblem för förhållandevis få hushåll) är emellertid omtvistat.⁴ Ett skäl till detta är att vi inte känner till hur hushållens likvida finansiella tillgångar (sparbuffertar) är fördelade mellan hushållen. Uppskattningar tyder på att många hushåll inte har en likvid sparbuffert som snabbt kan omsättas. Detta är problematiskt eftersom en av de främsta lärdomarna från den makroekonomiska forskningen är att hushållens sparbuffert är avgörande för att bedöma hur konsumtion påverkas vid en störning. Att vi inte känner till fördelningen av hushållens likvida tillgångar innebär att det är svårt att avgöra hur stort ett efterfrågebortfall (i aggregerad konsumtion) skulle bli vid en störning. Att vi inte känner till fördelningen innebär också att vi inte med säkerhet kan säga om Finansinspektionens bolånetak och amorteringskrav har önskvärd effekt. Det är troligt att tvingande amorteringar i någon mån tränger ut sparande i mer likvid form. Detta är kontraproduktivt eftersom en likvid spar-

³ Se kapitel 3 för mer information om HANK-modeller (eng. "Heterogenous Agent New Keynesian models") samt Kaplan, Greg, Benjamin Moll, and Giovanni L. Violante. 2018. "Monetary Policy According to HANK." *American Economic Review*, 108 (3): 697–743.

⁴ Se Svensson, L.E.O. (2020), *Macroprudential policy and household debt: What is wrong with Swedish macroprudential policy?*, *Nordic Economic Policy Review* samt Almenberg, Kilström, Thell och Vestman (2021), *Hushållens skulder och motståndskraft i kriser*, FI-analys nr. 33.

buffert är den främsta, eller kanske till och med enda, bufferten för hushållen vid en kraftig finansiell kris. Givet att vi saknar ett register vet vi inte om hushåll som omfattas av stränga amorteringskrav ackumulerar en likvid sparbuffert. Med andra ord är det i dag inte möjligt att på ett tillfredställande vis utvärdera Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder.

Även om Riksbanken och Finansinspektionen är de myndigheter som påtalat behovet av registret så kan det också användas för att analysera en mängd andra mycket viktiga samhällsfrågor. Till exempel skulle ett register även möjliggöra en mer ändamålsenlig och träffsäker finanspolitik. Av samma skäl som nämnts ovan kommer effekten av stimulanser riktade mot ett hushåll att ha olika effekt på konsumtionen för olika hushåll, beroende på det specifika hushållets balansräkning och sparbuffert. Om syftet är att stimulera efterfrågan finns alltså goda skäl att använda hushållens balansräkningar för att utforma riktade stöd. Detta är en central insikt i den makroekonomiska forskningen.⁵

Förutom analyser inom myndighetssfären kan registret användas av forskare för att studera en uppsjö av samhällsfrågor. Många av dessa nämns regelbundet i den allmänna debatten och har stor aktualitet, som bostadsförsörjning och -finansiering, geografiska skillnader i ekonomiska villkor, förmögenhetsskillnader mellan unga och gamla, pensionärernas inkomster och ekonomiska situation, med mera. Detta bygger på att forskare ges möjlighet att använda detta register tillsammans med andra register hos Statistiska centralbyrån. Samhällsnyttan av detta register är mycket stort.⁶

⁵ Kaplan, G. och Violante, G. (2014), A Model of the Consumption Response to Fiscal Stimulus Payments, *Econometrica* 82(4) p. 1199-1239, Ahn, S., Kaplan, G., Moll, B., Winberry, T., och Wolf, C. (2018), When Inequality Matters for Macro and Macro Matters for Inequality, *NBER Macroeconomics Annual*, volume 32.

⁶ I Norge och Danmark finns redan register över hushållens tillgångar och skulder. Akademiskt verksamma nationalekonomer i dessa länder publicerar regelbundet studier baserade på norska respektive danska hushålls tillgångar och skulder i de allra främsta vetenskapliga tidskrifterna. En positiv effekt av detta, som är lätt att underskatta, är att det innebär att det internationella ekonomiskräet lär sig om de norska och danska ekonomiernas funktionssätt, vilket underlättar internationella samarbeten och granskningar. Det innebär också att akademiskt verksamma nationalekonomer i dessa länder står bättre rustade för att delta i den politiska debatten, jämfört med om de hade studerat andra länder i sin forskning.

2 Insamling på kvartalsfrekvens och retroaktiv insamling av bankkontosaldon

I utredningens förslag ingår att samla in de mest likvida tillgångarna och de mest omsatta skulderna på kvartalsfrekvens. Detta vore värdefullt eftersom det skulle innebära att registret skapar en brygga mellan mikro- och makroekonomiska analyser. Förändringar i hushållens mest likvida tillgångar och konsumtionskrediter är intimt förknippade med hushållens konsumtionsutgifter (se kapitel 5.8). Under de senaste åren, inte minst under pandemin, har hushållens omsättning av sådana tillgångar och skulder använts i många länder för att löpande mäta efterfrågan i ekonomin.⁷ Insamling varje kvartal skulle alltså öka möjligheten att löpande följa den ekonomiska utvecklingen, vilket i synnerhet är värdefullt i kristider då viljan att stimulera ekonomin är stor men träffsäkerheten i stimulanser kan vara begränsad. Under pandemin lade Riksbanken stora resurser på att samla in data i realtid.⁸ Ett register med uppgifter på kvartalsfrekvens skulle alltså kunna utgöra ett mycket värdefullt verktyg, inte minst i kristider.⁹

Ett annat förslag i utredningen är att samla in historiska uppgifter som hushållens bankinlåning. Man kan se detta som en engångsinsamling som är förknippat med en engångskostnad. Syftet är att till en begränsad kostnad radikalt förbättra datatillgången under en mycket händelserik period för svensk ekonomi. För år 2007 och framåt är det bara möjligt att imputera (uppskatta) enskilda hushålls tillgångar och skulder baserat på kontrolluppgifter om kapitalinkomster och -utgifter, vilket bygger på flera antaganden och leder till mätfel.¹⁰ Men eftersom bankernas inlåningsräntor varit noll, eller varit nära noll, sedan 2014 har hushållens ränteinkomster från bank-

⁷ Se till exempel Swedbanks "Consumer Spender Observer" som är baserat på korttransaktioner i Sverige och som utvecklades under pandemin.

⁸ Se t ex Ewertzh, J., Falk, T., Hesselman, M., Hull, I., Löf, M., Stigland, O. och Tibblin, M. (2020), Real-time indicators provide information support during rapid cyclical turnarounds, Riksbank Economic Commentaries, No. 3, June, samt <https://www.riksbank.se/en-gb/press-and-published/publications/economic-commentaries/the-path-to-a-monetary-policy-decision-/references/>

⁹ Därutöver skulle insamling på kvartalsfrekvens underlätta möjligheten att utveckla penningpolitiska HANK-modeller som ger en realistisk dynamik över tid. Se till exempel Adrien Auclert, Matthew Rognlie, and Ludwig Straub. 2018. "The Intertemporal Keynesian Cross", working paper, Harvard University.

¹⁰ Se Lundberg, J. och D. Waldenström (2018) "Wealth inequalities in Sweden: What can we learn from capitalized tax data?", *Review of Income and Wealth*, 64(3), 517-541 samt Andersson, M. K. och Vestman, R. (2021), Svenska hushålls likvida tillgångar, FI-analys nr 28.

kontosparande varit mycket små och för det mesta obefintliga. Därför finns på senare år nästan inga kontrolluppgifter för ränteinkomster från bankkontosparande att ta del av.¹¹ Det vore därför mycket värdefullt om registret kompletteras med historiska uppgifter om bankinlåning för de tio senaste åren. Vi vet att hushållens aggregerade behållning på bankkonton vuxit mycket kraftigt. Att få kunskap om vilka hushåll som ökat, respektive inte ökat, sin behållning på bankkonto under denna tidsperiod vore mycket värdefullt, inte minst för att utvärdera Riksbankens obligationsköp och Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder.

3 Konsekvensanalys

Man kan ställa sig frågan sig vad konsekvenserna blir av att inte följa utredningens förslag. Det skulle innebära fortsatta svårigheter att:

- väga av penningpolitiken och att analysera penningpolitikens fördelningseffekter,
- bidra till den internationella utvecklingen av HANK-modeller för praktiskt policyarbete,
- bedöma om hushållens skulder utgör en makroekonomisk risk, och om Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder ger önskvärda resultat,
- utforma träffsäkra finanspolitiska stimulanser,
- följa hushållens konsumtion och lånebeteende på kvartalsfrekvens i nästa ekonomiska kris,
- dokumentera hur omfattande förmögenhetsöverföringen mellan generationer är,
- bedöma pensionärernas ekonomiska situation och hur många i arbetsför ålder som riskerar att få mycket låga pensioner.

¹¹ Närmare bestämt gäller detta kontrolluppgift 20. För år 2007 finns kontrolluppgiften för 5,7 miljoner personer. För år 2018 finns uppgiften för 1 miljon personer.

Denna lista är inte fullständig men visar ändå vilket värdefullt policy-verktyg registret skulle bli. Därför är det enligt min mening självklart att de samhällsekonomiska vinsterna med utredningens samtliga förslag överstiger en rimlig uppskattning av insamlingskostnaderna.

Bankföreningen och Svensk Försäkring har däremot varit förvånansvärt negativa till utredningen. Jag vill kommentera några av deras återkommande invändningar och deras kostnadsuppskattningar.

Svensk Försäkrings argumentation har på flera punkter varit ofullständig och haft andra utgångspunkter. Svensk Försäkring har framfört att människor har svårt att överblicka konsekvenserna av sitt pensionssparande, och att många inte har kännedom om sina upparbetade pensionstillgångar. Det är troligt att så är fallet, men det är inte ett argument för att inte inrätta ett register som innefattar pensionstillgångar. Snarare är det ett argument för att tillförlitliga och heltäckande data som forskare och andra ekonomer kan analysera behövs. Inte minst den senaste tidens politiska debatt om pensionärernas ekonomiska situation hade tjänat på att vara mer fakta-baserad. Ett annat argument som framförts av Svensk Försäkring är att pensionstillgångarna är illikvida, eller åtminstone inte fullt ut likvida. Därmed utgör de en sämre buffert mot tillfälliga störningar. Det är delvis fel eftersom många äldre har möjlighet att välja utbetalningar på kort tid. Svensk Försäkring bortser också ifrån att även fast tillgångarna är illikvida så är det troligt att många äldre fattar beslut om arbetstid och eventuell pension baserat på dem, kanske särskilt i kristider. Det finns många andra goda skäl att inkludera pensionstillgångar i registret. Inte minst för att det bland ekonomer finns en stor önskan att arbetslivet förlängs i takt med att livslängden ökar. För att väga av incitamenten för att uppnå detta mot värdet av transfereringar via offentliga välfärdssystem behövs samlad kunskap om de äldres pensionstillgångar och hur de är fördelade.

Svensk Försäkring har angett höga kostnader för rapportering. Kostnaden för att bedriva minPension uppgår till cirka 70 miljoner kronor per år, vilket inkluderar drift av hemsida och kundtjänst. Svensk Försäkring har angett att kostnaderna för rapportering till registret blir dubbelt så höga. Det framstår som orimligt, inte minst eftersom system för en snarlik rapportering, till just minPension, redan finns på plats. Vidare är det svårt att särskilja uppstartskost-

nader specifika för registret från generella it-investeringar som bolagen ändå hade behövt genomföra i en alltmer digital värld. Mycket riktigt har Svensk Försäkring påpekat att olika bolag ligger olika långt fram i uppdateringen av sina it-system och att de därför skulle ha vitt skilda kostnader för att uppfylla rapporteringskraven.

Bankföreningen har framfört att kontrolluppgifterna för perioden 1999–2007 bör vara måttstocken för ett nytt register. Det är dock en felaktig utgångspunkt eftersom enbart dessa uppgifter inte är tillräckliga för att vara ett verkligt användbart verktyg, för Riksbanken och Finansinspektionen, men även för annan samhällsekonomisk analys. Till exempel berodde kvaliteten i flera kontrolluppgifter på det ekonomiska läget (som antalet bankkonton).

Eftersom det är önskvärt att stabiliseringspolitiken väger in information från detta register är det direkt olyckligt om datakvaliteten i registret skulle variera med de makroekonomiska omständigheterna. Bankföreningen har också framfört att det borde vara tillräckligt att rapportera ställningsvärden. Det är direkt felaktigt. Se till exempel Flodén, Kilström, Sigurdsson och Vestman (2021), som refererats i utredningen, för att inse att detaljerad information om låneavtalen är nödvändigt.¹² Vidare har Bankföreningen angett att kostnaden för rapportering på kvartalsfrekvens vida överstiger kostnaden för rapportering på årsfrekvens. Det förefaller orimligt, dels eftersom merparten av de kostnader som anges är it-investeringar, dels eftersom man återkommande påpekat att även en årsvis rapportering förutsätter en löpande intern verksamhet i form av inlagring i system. Av samma skäl förefaller det orimligt att marginalkostnaden för ytterligare variabler ökar snarare än minskar.

Generellt framstår branschorganisationernas kostnadsuppskattningar som grunda. Det finns en uppenbar risk att kostnader för generella, och oavsett registret nödvändiga, it-investeringar inom bank- och försäkringssektorn hänförs specifikt till inrättandet av det register som den här utredningen föreslår. En annan risk är att man bortser från att andra insamlingar, t.ex. i Finansinspektionens register, troligen skulle bli överflödiga med detta register. Därmed uppstår en kostnadsbesparing för bankerna. Överlag är det förvånande att det är så svårt och kostsamt att framställa information om en enskild kunds samlade engagemang. I en alltmer digital värld borde det rim-

¹² Artikeln är open source och finns tillgänglig här: <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa135>

ligen vara en viktig del i rådgivning mot kund, och potentiellt en betydande konkurrensfördel.

Om registret blir verklighet är mitt förslag att bank- och försäkringsbranschen försöker dra nytta av det, till exempel genom att beställa analyser av forskare eller genom att inrätta vetenskapliga råd med representation av forskare som använder registret. Till exempel borde generell kunskap om svenskars hushålls totala tillgångar och skulder vara användbar för banker och försäkringsbolag, bland annat i rådgivning för att illustrera en kunds tillgångar och skulder i förhållande till en likvärdig referensgrupp.

Kommittédirektiv 2021:4

Statistik över hushållens tillgångar och skulder

Beslut vid regeringssammanträde den 28 januari 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska grundligt belysa och analysera hur individ-baserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka uppgifter som behövs för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in,
- ta ställning till vilka myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av statistik över hushållens tillgångar och skulder är stort

Sverige saknar sedan 2007 en samlad individbaserad statistik om hushållens tillgångar och skulder. Sedan dess har dock flera myndigheter pekat på behov av att ta fram denna typ av statistik. Riksbanken har behov av bättre underlag för analyser av finansiell stabilitet och penningpolitik. Även Finansinspektionen har behov av bättre underlag för tillsyn och analys utifrån sina uppgifter rörande konsumentskydd, finansiell stabilitet och makrotillsyn.

Fördelningen av såväl inkomster som förmögenheter har vidare stor betydelse för samhällsutvecklingen – ekonomiskt och socialt. Att det i dag saknas en samlad statistik över storleken på samt sammansättningen och fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär att det saknas en komplett bild av den ekonomiska välfärdsutvecklingen.

Statistik över hushållens tillgångar och skulder är viktig för krisförebyggande arbete och finansiell stabilitet

Hushållens skulder har ökat kraftigt de senaste åren, enligt aggregerade uppgifter från nationalräkenskaperna. Skuldsättningen innebär risker som kan resultera i finansiell instabilitet, produktionsbortfall, arbetslöshet, minskad konsumtion och försämrade statsfinanser.

Avsaknaden av statistik över hushållens tillgångar och skulder medför att det i dag saknas möjligheter att analysera vad som kännetecknar de individer och hushåll som är högt skuldsatta, hur stor omfattningen av skuldsättningen är och hur sårbara hushållen är för störningar i ekonomin. För att förbättra Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att analysera skuldutvecklingen, bedriva ett krisförebyggande arbete och motverka finansiell instabilitet krävs därför uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samt uppgifter om omfattningen av utlåningen till hushållen från enskilda finansiella institut.

Mikrodata över hushållens tillgångar och skulder möjliggör en grundligare analys och större förståelse för hur penningpolitiken och ekonomiska förändringar påverkar hushållens ekonomi samt i för-

längningen bruttonationalprodukten (BNP) och inflationen. Tillgången till sådana mikrodata skulle därför förbättra Riksbankens möjligheter att dels bedriva en väl avvägd penningpolitik, dels analysera risker för den finansiella stabiliteten.

Även för Finansinspektionen skulle sådan mikrodata förbättra möjligheterna att analysera risker förknippade med hushållens skuldsättning. Det skulle även ge Finansinspektionen större möjligheter att utvärdera effekterna av bolånetak, amorteringskrav och andra genomförda makrotillsynsåtgärder.

För att Riksbanken och Finansinspektionen ska kunna genomföra ovanstående analyser krävs att nya uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samlas in, men även att uppgifter om t.ex. juridiskt kön, inkomst, arbetsmarknadsanknytning, utbildningsnivå, boendeform m.m. från redan befintliga register ska kunna sambearbetas av den som utför analysen.

Viss statistik över hushållens tillgångar och skulder finns redan tillgänglig. Sedan 2016 publicerar Statistiska centralbyrån (SCB) uppgifter om de svenska hushållens samlade reala och finansiella förmögenhet fördelad på några enskilda tillgångs- och skuldslag. Dessa uppgifter publiceras dock på en aggregerad nivå och finns inte tillgängliga som mikrodata. SCB:s uppgifter kan därför inte ligga till grund för djupare analyser av exempelvis enskilda hushålls skulder i förhållande till dess tillgångar. Befintlig statistik kan därmed inte användas för att t.ex. ta reda på hur många hushåll som befinner sig i riskzonen för att inte klara sina finansiella åtaganden vid en samhällsekonomiskt negativ ekonomisk händelse.

Mot bakgrund av de senaste årens ökade skuldsättning har Riksbanken och Finansinspektionen efterlyst mer detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder (se t.ex. Finansinspektionens Konsumentskyddsrapport från 2020 angående behovet av att få en helhetsbild över konsumenters skuldsättning). Utredningen om över-skuldsättning lyfte i sitt betänkande fram behovet av sådan detaljerad statistik på individnivå (SOU 2013:78). Dessutom har Internationella valutafonden (IMF) rekommenderat Sverige att bygga upp en detaljerad statistik över hushållens ekonomiska ställning för att analysera och möta de risker som den höga skuldsättningen innebär (se t.ex. IMF:s granskning av Sveriges finansiella sektor 2016). Vidare har Europeiska systemrisknämnden (ESRB) rekommenderat EU:s medlemsländer att ta fram detaljerad statistik över fastighetssektorn,

vilket inkluderar statistik över hushållens tillgångar och skulder, för att länderna ska kunna genomföra välgrundade bedömningar av sektorns risker (Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 31 oktober 2016 om förbättrad statistik över fastighetssektorn, ESRB/2016/14).

Tillgång till mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är viktig för forskning och utvärdering inom flera områden. Vid analyser och utvärdering av fördelningen av det ekonomiska välståndet och social mobilitet är uppgifter om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga för att få fram en mer fullständig bild av fördelningen av ekonomiska resurser och ekonomisk utsatthet. Av samma anledning är uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga i analyser av ekonomisk jämställdhet. Mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är också betydelsefulla vid analyser av finansiella marknader och dynamiska processer som t.ex. entreprenörskap. Detsamma gäller analyser av ekonomisk utveckling. Även vid analyser av ekonomisk utveckling samt arbets- och bostadsmarknadernas funktionssätt utgör uppgifter om hushållens tillgångar och skulder viktiga bakgrundsvariabler.

Avskaffandet av förmögenhetsskatten har minskat tillgången till statistik över hushållens tillgångar och skulder

Sedan 2007, då förmögenhetsskatten avskaffades och förmögenhetsuppgifterna i självdeklarationen togs bort, saknas det detaljerade uppgifter på individnivå om hushållens ekonomiska tillgångar och skulder. Såväl forskare som internationella organisationer, t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), har påtalat den brist som avsaknaden av information om storleken på samt fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär för möjligheterna att följa och analysera fördelningen av det materiella välståndet.

SCB har, på uppdrag av regeringen, sett över möjligheten att på andra sätt framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder. Myndigheten utredde ett flertal alternativ men konstaterade att den saknar möjlighet att begära in individbaserad statistik från finansiella institut och att det inte finns några möjliga alternativa uppgiftskällor som på ett tillfredsställande sätt kan användas för att skatta hushållens tillgångar och skulder på individnivå.

Riksbanken lämnade i maj 2019 en framställning till riksdagen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (framst. 2018/19:RB4). Riksbanken påtalade behovet av ny insamling av detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder samt föreslog att en utredning initieras för att kunna genomföra djupgående analyser av om och hur ny statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna samlas in och hanteras. Finansinspektionen och SCB ställde sig bakom innehållet i framställningen.

Finansutskottet delade Riksbankens bedömning i framställningen. Utskottet ansåg att regeringen bör tillsätta en utredning för att grundligt belysa och analysera hur en detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder skulle kunna byggas upp och användas utan att den personliga integriteten och personuppgiftsskyddet åsidosätts. Enligt utskottet bör det i utredningens uppdrag ingå att analysera vilka uppgifter som bör vara en del av statistiken, hur och vilken myndighet som är bäst lämpad att samla in uppgifterna, vilka databearbetningar som bör få göras av statistiken samt vilka myndigheter och organisationer som bör få tillgång till uppgifterna och i vilken omfattning.

Riksdagen beslutade den 23 oktober 2019 att bifalla Riksbankens framställning och för regeringen tillkännage det som finansutskottet anfört om att regeringen ska tillsätta en utredning om en ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:16).

Uppdraget att utreda förutsättningarna för insamling och hantering av uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder

Statistikens omfattning och avgränsningar

Den statistik över finansiella tillgångar och skulder som producerades fram till 2007 byggde på kontrolluppgifter över bankkontospårande, skulder och innehav av olika typer av värdepapper som rapporterades in av finansiella institut inom ramen för taxeringsprocessen. För de behov som redogjorts för ovan behöver dock avgränsningen och informationsinhämtningen göras på ett annat sätt.

Utöver de skulder och tillgångar som omfattades av den tidigare statistiken kan hushållen ha finansiella tillgångar i utlandet eller i

onoterade bolag. Uppgifter om sådana tillgångar förekom inte i de kontrolluppgifter som utgjorde underlag för den tidigare statistiken. Sådana tillgångar är dock av stor vikt för hushållens finansiella ställning.

Utöver finansiella tillgångar påverkas hushållens ekonomiska välstånd, liksom förmågan att hantera inkomstbortfall och andra oförutsedda händelser, också av reala tillgångar som fastigheter och bostadsrätter. Det ekonomiska välståndet påverkas även av varaktiga konsumtionsvaror och försäkringstillgångar.

Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige, och i denna information ingår bl.a. taxerings- och värderingsenhetsuppgifter för mark och byggnader. Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret, men Skatteverket ansvarar för uppgifterna i registrets taxeringsdel. De taxeringsvärden som bestäms för varje skatte- och avgiftspliktig taxeringsenhet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Utredningen bör undersöka hur fastighetstaxering från fastighetsregistret skulle kunna bearbetas för att inkluderas i statistiken över hushållens tillgångar, bl.a. taxerings- och värderingsenhetsuppgifter för mark och byggnader. Avseende bostadsrätter saknas för närvarande motsvarande information som i fastighetsregistret. Regeringen har dock gett en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas (dir. 2020:123). Information om bostadsrätter och bostadsrätters värde bör ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Varaktiga konsumtionsvaror kan ha en stor inverkan på förmögenhetsfördelningen eftersom de är relativt värdefulla i förhållande till övriga finansiella och reala nettoförmögenheter. Så kan särskilt vara fallet för individer med låga inkomster och små tillgångar i övrigt. Idealiskt sett bör därför även varaktiga konsumtionsvaror som t.ex. bilar, båtar, möbler, smycken, konst och antikviteter ingå i förmögenhetsstatistiken. I praktiken är det dock mycket svårt att på ett systematiskt sätt samla in uppgifter om tillgången till och värdet av de flesta sådana varor. Därför bör utgångspunkten vara att endast sådana varaktiga konsumtionsvaror där det finns befintliga uppgifter om ägandeförhållanden, t.ex. fordon, ska ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Försäkringstillgångar såsom upparbetade pensionsrätter för allmän pension och tjänstepension samt andra socialförsäkringstillgångar har stor betydelse för individers behov av försiktighetsspa-

rande och av att bygga upp finansiella tillgångar. Sådana försäkrings-tillgångar skulle därför kunna ingå i den nya statistiken. Uppgifter om vissa sådana tillgångar finns bokförda i register. Andra är dock av mer teoretisk natur och lämpar sig därför inte att vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Uppgifter om pensionsbehållning och tillgodohavanden för allmän inkomstpension, inklusive premiepension, finns tillgängliga i register hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har, efter uppdrag från regeringen, analyserat hur officiell statistik över tjänstepensioner skulle kunna utformas. Myndigheten har i två rapporter lämnat förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas (VER 2016-304 och VER 2017-196).

Utöver nämnda pensionstillgångar har individer implicita, dvs. underförstådda, tillgångar genom att omfattas av andra socialförsäkringar som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa värden är dock mer abstrakta. De bör därför inte vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Det skuldbegrepp som användes i förmögenhetsbeskattningen avsåg i huvudsak studieskulder och skulder som var kopplade till skattepliktiga tillgångar som exempelvis fastigheter. Andra skulder som konsumentkrediter och skulder kopplade till skattebefriade tillgångsslag som onoterade aktier var undantagna. I den nu aktuella statistiken över hushållens tillgångar och skulder bör skuldbegreppet vara mer fullständigt. Uppgifter om fastighetskrediter, bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter och blanco-/borgenskrediter bör därför ingå.

Konsumentkrediter och korta lån från mindre finansiella institut har blivit vanligare och kan vara av stor betydelse för hushåll med låga inkomster och små marginaler. En av de vanligaste orsakerna till överskuldssättning är just konsumtionskrediter. För att statistiken ska vara så fullständig som möjligt bör ambitionen därför vara att information avseende hushållens samtliga finansiella åtaganden ingår. Detta kan kräva att uppgifter behöver samlas in från institut som i dag inte rapporterar sin utlåning till någon central aktör. Hur denna typ av data kan samlas in för att få en heltäckande bild av hushållens skulder bör därför utredas, med beaktande av hur uppgiftslämnarbördan för berörda uppgiftslämnare kan begränsas. I detta arbete bör också beaktas eventuella framtida initiativ till någon form av skuld-

register för att möta kreditgivares behov av en samlad bild av hushållens finansiella åtaganden, t.ex. vid kreditprövning.

De uppgifter som samlas in om hushållens tillgångar och skulder kan behöva kompletteras med bakgrundsvariabler från befintliga register, t.ex. uppgifter om juridiskt kön, inkomster, arbetsmarknadsanknytning, utbildning och boendeform. Detta för att uppfylla syftet att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka uppgifter som, utifrån de samhällsbehov som finns, behövs för att genom individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- bedöma behovet av och möjligheten att i statistiken inkludera finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag, reala tillgångar som t.ex. fastigheter, bostadsrätter, vissa varaktiga konsumtionsvaror, vissa försäkringstillgångar som t.ex. pensionsrätter samt eventuella andra tillgångar,
- undersöka hur uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag skulle kunna samlas in,
- analysera och föreslå hur uppgifter om fastigheter och bostadsrätter kan värderas i statistiken, och
- analysera och föreslå hur uppgifter om vissa varaktiga konsumtionsvaror kan värderas i statistiken.

Sekretess och dataskydd

Insamling och bearbetning av uppgifter som rör hushållens tillgångar och skulder innebär ett intrång i den personliga integriteten för de personer som uppgifter samlas in om. Insamlingen innebär vidare att den insamlande myndigheten kan komma att behöva hantera känsliga och skyddsvärda personuppgifter.

Den 25 maj 2018 trädde 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), nedan kallad dataskyddsförordningen,

i kraft. Denna förordning, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU, syftar bl.a. till att öka enskildas kontroll över sina personuppgifter och innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas, t.ex. för statistiska ändamål. Dataskyddsförordningen kompletteras i svensk rätt bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns vidare vissa bestämmelser om behandlingen av personuppgifter för framställning av statistik.

Det kan finnas behov av att i lag eller förordning komplettera befintliga bestämmelser för att behandlingen av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder ska vara förenlig med bl.a. dataskyddsförordningen. Med hänsyn till att de uppgifter som den nya statistiken ska vila på sannolikt i dag inte finns tillgängliga i befintliga register kan det vidare finnas behov av en reglering om uppgiftsskyldighet för enskilda. I syfte att minska uppgiftslämnarbördan bör dock i första hand befintliga register användas. Förutsättningarna för ett uppgiftslämnande mellan myndigheter, särskilt med hänsyn till regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), bör därför undersökas.

De avvägningar som behöver göras mellan behovet av en heläckande förmögenhetsstatistik och integritetsintresset kräver en djupgående analys av bl.a. vilka uppgifter som får ingå, hur och av vilken myndighet uppgifterna får samlas in, vilken typ av behandling som ska vara tillåten samt vilka som ska kunna få tillgång till uppgifterna. Detta kräver överväganden både av teknisk och etisk karaktär samt överväganden kring hur personuppgiftsbehandlingen behöver regleras samt förutsättningarna för en rättssäker och effektiv insamling av uppgifterna.

Utredaren ska därför

- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till aktuella integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in på ett kostnadseffektivt sätt, företrädesvis genom att använda redan insamlade uppgifter i befintliga register, och vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för insamlingen,

- ta ställning till vilka urval och bearbetningar av uppgifterna som ska få göras och under vilka förutsättningar,
- analysera och ta ställning till vilka andra myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, för vilka syften och vilka eventuella begränsningar som behöver finnas för deras behandling av uppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att möjliggöra utlämnande av individdata till LIS Cross-National Data Center

LIS Cross-National Data Center (LIS) är ett internationellt data-center med säte i Luxemburg. Vid LIS administreras två databaser avsedda för forskning kring frågor om inkomstfördelning, fattigdom och förmögenhetsfördelning, Luxembourg Income Study Database och Luxembourg Wealth Study Data-base. Databaserna består av uppgifter om medborgares förmögenheter, inkomster, skattebetalningar, socialförsäkringar och bidrag i nästan 50 länder. SCB har levererat uppgifter till LIS sedan det startade 1983. Myndigheten har dock sedan 2005 bedömt att det saknas rättsligt stöd för utlämning av uppgifterna. Den senaste leveransen av datamaterial avseende Sverige som har lämnats till LIS avser därför år 2005. Sverige ingår därmed inte längre i den internationella forskningen om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt från databasen.

Riksrevisionen bedömde i rapporten Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna (RIR 2016:24). Forskningsdatautredningen lämnade i betänkandet Rätt att forska ett förslag till en rättslig reglering för att ge SCB möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till den organisation som administrerar databaserna i LIS (SOU 2018:36). Förslaget berörde dock utlämnandet av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, inte enbart LIS. SCB har vidare anfört att den föreslagna regleringen saknar en sekretessbrytande bestämmelse samt författningsreglerad uppgiftsskyldighet för SCB.

Utredaren ska därför

- analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter till LIS på individnivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I detta ingår att redogöra för ekonomiska konsekvenser för de enskilda myndigheter som direkt berörs av utredarens förslag.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång samråda med Riksbanken, Finansinspektionen, SCB och Regeringskansliet (Finansdepartementet) samt inhämta synpunkter från registerhållande myndigheter som Lantmäteriet och Skatteverket. Vidare ska utredaren samråda med utredningen om ett offentligt register för bostadsrätter (Fi 2020:10) och ta del av och beakta de förslag som denna utredning lämnar. Utredaren ska även beakta andra pågående arbeten, t.ex. Pensionsmyndighetens förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas, som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget.

Den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS Cross-National Data Center ska redovisas senast den 30 april 2021. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 juni 2022.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:38

Tilläggsdirektiv till Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 maj 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 kommittédirektiven Statistik över hushållens tillgångar och skulder (dir. 2021:04). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 30 juni 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 oktober 2022.

(Finansdepartementet)

Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS)

*Delrapport från Utredningen
om statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02)*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Utredaren ska 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) och lämna nödvändiga författningsförslag.

Till särskild utredare förordnades samma dag den seniora rådgivaren Per Håkansson.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022. Den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS ska dock delredovisas senast den 30 april 2021.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 februari 2021 seniora analytikern vid Finansinspektionen Michael Andersson, chefsjuristen vid Statistiska centralbyrån (SCB) Joachim Angermund, seniora ekonomen vid Svensk Försäkring Karin Chenon, ämnesexperten vid SCB Peter Gärdqvist, statistikchefen vid Sveriges riksbank Jyry Hokkanen, seniora rådgivaren vid Svenska bankföreningen Christian Nilsson, professorn vid Handelshögskolan i Stockholm Jesper Roine och docenten vid Stockholms universitet Roine Vestman. Till sakkunnig förordnades samma dag ämnesrådet vid Finansdepartementet Eva Löfbom.

Huvudsekreterare i utredningen har varit rådmannen Niklas Schüllerqvist och sekreterare har varit seniora ekonomen Jill Billborn och hovrättsassessorn Sofie Nordström.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder, överlämnar härmed delrapporten

Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS). Arbetet fortsätter nu med återstående delar.

Stockholm i april 2021

Per Håkansson

/Niklas Schüllerqvist
Jill Billborn
Sofie Nordström

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken	13
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	14
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	15
2 Utredningens uppdrag och arbete	17
3 Bakgrund	19
3.1 LIS.....	19
3.2 Tidigare behandling	23
4 Nuvarande ordning	27
4.1 Statistik, sekretess och integritetsskydd	27
4.2 Bestämmelser om den officiella statistiken	28
4.3 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten	29
4.4 Dataskyddsförordningen.....	30
4.4.1 Materiell och territoriell avgränsning	31
4.4.2 Definitioner	32

Innehåll

4.4.3	Grundläggande principer	33
4.4.4	Laglig grund för behandling av personuppgifter	34
4.4.5	Den registrerades rättigheter.....	35
4.4.6	Behandling av nationella identifikationsnummer	36
4.4.7	Överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer	37
4.5	Dataskyddslagen.....	38
4.6	Laglig grund för behandling av personuppgifter i statistikverksamhet enligt statistiklagen	39
4.7	OSL	40
4.7.1	Grundläggande bestämmelser om sekretess.....	40
4.7.2	Sekretess i statistikverksamhet.....	41
4.7.3	Sekretess för personuppgifter vid behandling i strid med dataskyddsförordningen	43
5	Överväganden och förslag	45
5.1	Behovet av att kunna lämna uppgifter till LIS	45
5.2	Dataskydd och uppgiftsskyldighet.....	53
5.3	En sekretessbrytande bestämmelse	61
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	67
6.1	Ikraftträdande	67
6.2	Övergångsbestämmelser	67
7	Konsekvenser av utredningens förslag	69
7.1	Konsekvenser för staten.....	69
7.2	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	69
7.3	Övriga konsekvenser.....	70

Innehåll

8	Författningskommentar	71
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken	71
8.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	72
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:4	73
Bilaga 2	Variabeluppsättning för LIS-databasen	85
Bilaga 3	Variabeluppsättning för LWS-databasen.....	87

Sammanfattning

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

Sammanfattning

utredningen att förslagen får begränsade konsekvenser för integritetsskyddet. Vidare bör också de direkta effekterna på SCB:s verksamhet vara begränsade.

Summary

This interim report contains proposals intended to enable data at individual level about income, debt and wealth to be released to the Luxembourg Income Study (LIS), an international data and research centre in Luxembourg.

The Inquiry makes the assessment that the need to be able to disclose data to LIS carries more weight than the need for secrecy and the protection of privacy. According to the Inquiry's proposal, the Government should be able, under a new legislative authorisation in the Official Statistics Act (2001:99), to provide that a statistical authority shall release data to LIS. It should not be possible to attribute these data directly to an individual and they should not, as a general rule, relate to "sensitive personal data" i.e. special categories of personal data (Article 9 of the Regulation [EU] 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC [General Data Protection Regulation]) etc.

The Inquiry also proposes that, under a new provision in the Official Statistics Ordinance (2001:100), Statistics Sweden (SCB) should be required to release data according to the proposed provision in the Official Statistics Act. According to the Inquiry's proposal, data should be released to the extent required for Swedish circumstances to be reflected to a sufficient degree in the research databases supplied by LIS and to the extent that Statistics Sweden has access to the types of data to be registered in these databases.

The Inquiry also proposes adding a new secrecy override provision to the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). Under the provision, secrecy under Chapter 24, Section 8 of the Public Access to Information and Secrecy Act (statistical secrecy) does not prevent data being released to the LIS under

Summary

the proposed new provision in the Official Statistics Act and regulations issued pursuant to that provision.

The entry into force date proposed for the amendments is 1 March 2022.

The proposals mean that a great quantity of personal data can be released by Statistics Sweden to LIS for use there for statistical or research purposes, notwithstanding statistical secrecy. Despite this, the Inquiry's assessment is that its proposals will have a limited impact on the protection of privacy. In addition, their direct effects on the activities of Statistics Sweden ought to be limited.

1 Författningsförslag

1.1 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 §

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.

Författningsförslag

1.2 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
(LIS)*

8 b §

Sekretessen 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.

Författningsförsl:

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

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.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens huvuduppdrag avser att grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering.

Därutöver ska utredningen 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) och lämna nödvändiga författningsförslag. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2021. Eftersom det inte finns förutsättningar för att redovisa även huvuduppdraget inom denna tid, har utredningen valt att lämna en delredovisning av den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS. Av tidsskäl sker delredovisningen genom denna delrapport i stället för i form av ett delbetänkande.

Till skillnad från huvuduppdraget omfattar den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS i huvudsak inkomstförhållanden, vilket bör ses i ljuset av att LIS har en databas som innehåller uppgifter av detta slag (se vidare avsnitt 3.1).

Uppgifter om förmögenhetsförhållanden berörs dock av såväl huvuduppdraget som av denna delrapport. Som berörs i kommittédirektiven saknar Sverige sedan 2007 en samlad individbaserad statistik om hushållens tillgångar, dvs. förmögenheter. Mot denna bakgrund blir utredningens överväganden i denna delrapport om utlämnande av eventuella tillkommande uppgifter om förmögenhetsförhållanden till

Utredningens uppdrag och arbete

LIS beroende av vilka förslag som utredningen senare kommer att lämna i fråga om huvuduppdraget. Anledningen till detta är att det först krävs att de aktuella uppgifterna om förmögenhetsförhållanden på individnivå finns tillgängliga i Sverige för att de sedan ska kunna lämnas ut till LIS.

Arbetet med denna delrapport har bedrivits på sedvanligt sätt genom möten med experterna och den sakkunniga. Till följd av covid-19-pandemin har mötena ägt rum på distans. Utredningens sekretariat har även träffat professorn i nationalekonomi, tidigare forskningschefen vid LIS, Markus Jäntti vid ett digitalt möte den 25 mars 2021 och professorn vid Karolinska Institutets institution för neurobiologi, vårdvetenskap och samhälle Johan Fritzell vid ett digitalt möte den 16 april 2021. Sekretariatet har också haft viss korrespondens med företrädare för LIS.

3 Bakgrund

3.1 LIS

Som berörs i kommittédirektiven är LIS ett internationellt data- och forskningscenter med säte i Luxemburg. LIS har också sitt huvudsakliga verksamhetsställe i Luxemburg. Organisationen har därutöver en filial i USA. Tidigare benämnde organisationen sig själv The Luxembourg Income Study, men den använder numera endast förkortningen LIS. Organisationens registrerade namn är dock fortfarande Luxembourg Income Study.¹ I det följande använder utredningen benämningen LIS för att beteckna organisationen.

LIS är registrerad i det luxemburgska handels- och associationsregistret som en förening utan vinstsyfte, vilket i svensk rätt motsvaras av en ideell förening.² LIS är registrerad i verksamhetskategorin forskning och utveckling inom humaniora och samhällsvetenskap. I luxemburgsk rätt omfattas föreningar av nu aktuellt slag av en särskild lag.³

LIS anses vara en högt respekterad organisation i forskarsamhället.⁴ 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.⁵

LIS driver och tillhandahåller två databaser som är avsedda för forskning om inkomstfördelning, fattigdom och förmögenhetsför-

¹ Se det luxemburgska handels- och associationsregistret Registre de commerce et des sociétés på webbplatsen www.lbr.lu. Uppgiften är hämtad den 15 februari 2021.

² Se föregående fotnot.

³ Lagen av den 21 april 1928 om ideella föreningar och allmännyttiga verksamheter (Loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique), se vidare webbplatsen legilux.public.lu.

⁴ Se Riksrevisionens rapport Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik (RIR 2016:24).

⁵ Se LIS webbplats, www.lisdatacenter.org.

Bakgrund

delning, Luxembourg Income Study Database (som även den förkortas LIS) och Luxembourg Wealth Study Database (LWS).

För att kunna analysera fördelningar mellan individers eller familjers inkomster behövs uppgifter på individnivå (mikrodata). LIS-databasen innehåller därför uppgifter om individers inkomster, skattebetalningar, socialförsäkringar, offentliga bidrag och i vissa fall vissa kostnader från nästan 50 olika länder. LWS-databasen innehåller uppgifter om bl.a. individers tillgångar och skulder vad gäller ett färre antal länder. 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 transfereringssystemets utjämnande effekt på befolkningens inkomstfördelning.⁶

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. Under det senaste decenniet har 350 svenska användare skickat omkring 80 000 förfrågningar till LIS. Av dessa var 50 användare fortfarande aktiva år 2020.

Sådana vetenskapliga artiklar eller andra publikationer som grundas på uppgifter i någon av de båda databaserna ska publiceras på LIS webbplats. I februari 2021 fanns det fler än 800 sådana publikationer på webbplatsen, varav minst 400 berör uppgifter från Sverige.⁷

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

⁶ Se RIR 2016:24 s. 11.

⁷ Se LIS webbplats, LIS skrivelse till SCB i SCB:s ärende dnr 2014/1071Ad1 samt LIS skrivelse till FORTE (utredningens dnr Komm2021/00127/FI2021:02-6).

Bakgrund

- statistiska (kontroll av utlämnande, pseudonymisering m.m.),
- organisatoriska (användarvillkor, intern tillgång endast för personal med tillstånd, överföring av data genom en säker FTP-server m.m),
- logiska (autentisering, kryptering, lösenord, brandvägg, DMZ m.m.) och
- fysiska (begränsad tillgång till och lås på server, lager och nätverksförvaring).

Endast personal vid LIS har direkt tillgång till uppgifterna. Vissa forskare får möjlighet att indirekt begära ett svar på en viss statistisk fråga genom fjärrstyrning med hjälp av ett system som kallas LISSY. Endast forskare som har registrerats efter ett särskilt ansökningsförfarande ges åtkomst till LISSY.⁸

Tekniskt sett kallar LIS sin lösning LISSY ”remote execution”, vilket innebär att användarna (forskarna) inte har direktkontakt med forskningsdatabasen utan skickar in en begränsad kommando-uppsättning från de vanligaste statistikprogramvarorna (Stata, SAS, SPSS eller R) 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 från personal vid LIS innan sökningen kan genomföras.

Resultatet i form av tabeller eller liknande sammanställningar avseende den aktuella frågan skickas sedan tillbaka till den aktuella användaren via e-post. LIS menar självt 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.

⁸ Se LIS svar till utredningen den 29 mars 2021 (utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-9 och 11).

Bakgrund

För att registreras som användare av LISSY krävs bl.a. att uppgifterna i databaserna endast ska användas i ett vetenskapligt syfte eller för utbildningsändamål och inte till någon del i ett kommersiellt syfte.

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 SCB som har uppgifter av nu aktuellt slag. SCB har levererat uppgifter till LIS sedan det startade 1983, avseende förhållanden under delar av perioden 1967–2005.⁹ LIS samarbetar med i huvudsak samtliga europeiska nationella statistikmyndigheter samt EU:s statistikorgan Eurostat.

SCB har dock de senaste femton åren bedömt att det saknas rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter av nu aktuellt slag. Den senaste leveransen av data gällande Sverige som har lämnats till LIS avser år 2005. Sverige ingår därmed inte längre i den internationella forskningen om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt från LIS databaser. Visserligen tillhandahåller SCB undersökningar¹⁰ som ger möjlighet att studera inkomstutveckling för olika grupper över tid, men såvitt utredningen kan bedöma möjliggör inte dessa undersökningar att jämförelser görs mellan förhållandena i olika länder på samma sätt som om svenska förhållanden hade återspeglats i databaserna hos LIS.

Det finns också en databas, EU-SILC, med mikrodata över hushållens inkomster och levnadsförhållanden som tillhandahålls av EU:s statistikorgan Eurostat. Databasen är dock i förhållande till LIS av mer begränsad omfattning. Anledningen till detta är att den endast innehåller data från EU:s medlemsstater från den tid då respektive land anslöt sig till unionen.

Bland de uppgifter som SCB har tillgång till har LIS tidigare efterfrågat bland annat den mikrodata som ligger till grund för undersökningen Hushållens ekonomi, som numera i huvudsak motsvaras av undersökningarna Inkomster och skatter, Boendeutgifter och Hushållens boende. Såvitt framgår av korrespondensen mellan SCB och LIS har inte LIS efterfrågat uppgifter som är knutna till personnummer eller som på annat sätt direkt går att hänföra till en enskild person (jfr 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Såvitt utredningen förstår är det inte heller allmänt sett brukligt att uppgifter som är knutna till

⁹ Se LIS skrivelse till SCB i SCB:s ärende dnr 2014/1071Ad1.

¹⁰ Inkomster och skatter (IoS), Hushållens boende och Hushållens boendepgifter.

personnummer lämnas ut eller efterfrågas för forskningsändamål. Några sådana uppgifter finns inte heller lagrade i LIS databaser.¹¹

Orsaken till att SCB har sett sig förhindrad att lämna uppgifter till LIS framgår av en skrivelse till LIS av den 16 september 2014.¹² I skrivelsen uttalar företrädare för SCB att det inte går att bedöma att det står klart att uppgifterna kan lämnas ut till LIS utan att någon enskild lider skada eller men. SCB hänvisar i skrivelsen till att uppgifterna ska lämnas ut till en generell databas, i syfte att användas för framtida, ospecificerade forskningsprojekt.

Till Riksrevisionen har företrädare för SCB uppgett att myndigheten har ansett sig vara förhindrad att lämna ut uppgifterna eftersom de skulle lämnas ut till en forskningsdatabas för att i ett senare skede lämnas ut till okända forskningsprojekt och att man därför inte kunnat göra någon skadeprövning.¹³

3.2 Tidigare behandling

SCB:s ställningstagande i fråga om utlämnande av uppgifter till LIS berördes även i ett betänkande från den s.k. Registerforskningsutredningen, dock utan att några förslag om utvidgade möjligheter till utlämnande av uppgifter 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 Riksrevisionen är syftet med granskningen inte att pröva SCB:s ställningstagande om utlämnande av data till organisationen, utan att belysa hur SCB har motiverat sitt ställningstagande och, med utgångspunkt i detta, om möjligt peka på alternativa lösningar.

Riksrevisionen noterade i rapporten att intresset för frågor som rör inkomstfördelning har ökat och att både FN och EU har beslutat om mål för fattigdom och inkomstspridning. Vidare konstaterade myndigheten att det behövs data på individnivå för att kunna analysera fördelningar mellan individers eller familjers inkomster. Myndigheten anförde också att data om svenska förhållanden är viktiga i

¹¹ Se LIS webbplats.

¹² Se SCB:s skrivelse till LIS i ärende dnr 2014/1071Ad1.

¹³ Se RIR 2016:24 s. 16 med däri gjord hänvisning till ett möte med företrädare för SCB den 2 juni 2016.

Bakgrund

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 enligt 8 kap. 3 § OSL krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Riksrevisionen rekommenderade att regeringen, utifrån en avvägning mellan databasens nytta för forskningen och den enskildes behov av integritet, tar ställning till om uppgifterna ska lämnas ut till LIS.

I en skrivelse till riksdagen 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 har 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. Innan ett sådant förslag lämnas behöver dock vissa frågor utredas närmare enligt regeringens uppfattning, bl.a. exakt vilka uppgifter som bör lämnas ut, och i vilket format utlämnandet i så fall ska ske, samt SCB:s möjligheter att utifrån den vid tidpunkten gällande personuppgiftslagen (1998:204) lämna ut uppgifterna.

Regeringen avsåg därför att utreda lämpliga och möjliga åtgärder för att ge SCB rättsliga förutsättningar att leverera uppgifter till LIS. Regeringen anförde att i detta arbete skulle också de närmare konsekvenserna för den personliga integriteten av ett utlämnande behöva behandlas.

Därefter beslutade regeringen 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 av vilken det följer

Bakgrund

att sekretess gäller hos en forskningshuvudman för uppgifter om enskilda 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 dataskyddsförordningen¹⁴ (8 kap. 4 § OSL). Förslaget, som inte har lett till lagstiftning, berörde således utlämnandet av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, inte enbart 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 innebar att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte ska få röjas för en forskningshuvudman med verksamhetsställe utanför Sverige som ansvarar för en forskningsdatabas och som omfattas av EU:s dataskyddsförordning, om inte uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en forskningshuvudman med verksamhetsställe i Sverige, och forskningshuvudmannen omfattas av motsvarande skyddsregler som gäller enligt OSL m.m.

Den föreslagna bestämmelsen skulle enligt Forskningsdatautredningen vara sekretessbrytande (se SOU 2018:36 s. 379 och 389–391). SCB anförde dock i sitt remissvar på utredningens betänkande att den problematik som förelegat tidigare kvarstod med Forskningsdatautredningens förslag. Med detta avsågs, som berörs i avsnitt 3.1, att SCB har ansett sig förhindrad att lämna ut uppgifterna till LIS eftersom de ska lämnas ut till en forskningsdatabas för att i ett senare skede lämnas ut till okända forskningsprojekt och att det därför inte går att bedöma om det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. SCB ansåg således att denna problematik kopplad till den s.k. menprövningen, som även uppkommer vid en begäran om utlämnande till en nationell forskningsdatabas, inte löses med den föreslagna bestämmelsen i OSL. SCB framhöll därför att den föreslagna bestämmelsen inte var sekretessbrytande (jfr bestämmelserna i 10 kap. OSL) och därmed

¹⁴ 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), i det följande benämnd dataskyddsförordningen.

Bakgrund

inte möjliggjorde ett utlämnande trots att sekretess gäller för uppgifterna.

SCB anförde vidare att förslaget inte heller innebar någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet för SCB. Enligt SCB:s uppfattning möjliggjorde visserligen bestämmelsen ett utlämnande, bl.a. efter en sedvanlig menprövning, men det var över huvud taget inte möjligt att göra en sådan menprövning vid ett utlämnande till en forskningsdatabas. Enligt SCB:s uppfattning fyllde den föreslagna bestämmelsen således inte någon funktion och det var svårt att bedöma vad den skulle innebära. SCB konstaterade att problemet lagtekniskt hade kunnat lösas med en sekretessbrytande bestämmelse innebärande uppgiftsskyldighet för registerhållande myndigheter. Någon sådan bestämmelse hade dock inte föreslagits av utredningen, ansåg SCB.

I fråga om dataskydd anförde Forskningsdatautredningen att bestämmelserna i dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, (dataskyddslagen) förutsätter att det införs en särskild reglering av den rättsliga grunden enligt dataskyddsförordningen som gör det möjligt för en statistikansvarig myndighet att lämna ut uppgifter till LIS eller andra europeiska forskningsdatabaser (SOU 2018:36 s. 385–387).

Forskningsdatautredningens slutsats bör ses i ljuset av att uttrycket behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen innefattar bl.a. utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt. Av 3 § lagen (2001:99) om officiell statistik (statistiklagen) framgår det att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. I bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen) anges vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter. Denna fastställda uppgift utgör enligt Forskningsdatautredningen rättslig grund för de statistikansvariga myndigheterna vad gäller att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

4 Nuvarande ordning

4.1 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 statistiklagen och statistikförordningen.

Varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Samma rätt har utländska medborgare förutsatt att rätten inte har begränsats i lag (14 kap. 5 §). Några sådana begränsningar har inte gjorts. I tryckfrihetsförordningen regleras även vad som avses med allmänna handlingar. Bestämmelser som innebär begränsningar i den rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen finns i OSL. Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

I OSL finns det även bestämmelser om skydd för de uppgifter som används vid framställning av statistik. Bestämmelsen om statistiksekretess finns i 24 kap. 8 § OSL. Denna bestämmelse kompletteras av 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

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. Registerförfattningarna reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter. Det huvudsakliga syftet med denna reglering är att skydda enskildas personliga integritet.

Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. I dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som kompletterar förordningen finns en rad be-

Nuvarande ordning

stämmelser, 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 dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

4.2 Bestämmelser om den officiella statistiken

Grundläggande bestämmelser om det allmännas statistikinsamling finns i statistiklagen. Officiell statistik ska 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 §§. En generell rätt att, utan samtycke av den registrerade, behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14 § första stycket. 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 i samband med utlämnandet förse uppgifterna 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 behandlas endast för forskning eller statistik (17 §).

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter) (1 §).

Statistikförordningen innehåller kompletterande föreskrifter till statistiklagen. Vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter framgår av bilagan till förordningen (se 2 § första stycket). En statistikansvarig myndighet ska besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistik-

område 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 bl.a. inom områdena *Finansmarknad*, *Hushållens ekonomi* och *Nationalräkenskaper*. Området *Hushållens ekonomi* består av statistikområdena *Inkomster och inkomstfördelning* samt *Hushållens utgifter* för vilka statistikansvarig myndighet är SCB. SCB är också statistikansvarig myndighet för bl.a. *Nationalräkenskaperna*.

SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt för att samordna systemet för den officiella statistiken (1 § förordningen [2016:822] med instruktion för Statistiska centralbyrån).

4.3 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

Som berörs i avsnitt 4.1 finns det grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten i regeringsformen. I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § 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. Målsättningsstadgandet anger några av de viktigaste målen för samhällets verksamhet men har inte någon bindande verkan för det allmänna¹. Bestämmelsen kan således inte ligga till grund för några individuella rättigheter.

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 övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. I uttrycket personliga förhållanden innefattas 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. SCB och andra statistikansvariga myndigheter, och att lagringen och behandlingen av uppgifterna i flertalet fall kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behand-

¹ Prop. 1975/76:209 s. 128 och prop. 2009/10:80 s. 173.

Nuvarande ordning

lingen är ett helt annat (a. prop. s. 180). Som exempel på vad som kan anses innebära övervakning nämns i förarbetena bl.a. vissa hemliga straffprocessuella tvångsmedel (a. prop. s. 181).

Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut utan kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. Denna rättighet får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen). Efter bemyndigande i lag får den även begränsas genom annan författning än lag (andra stycket). En begränsning får dock 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 §).

Regleringen avser enligt förarbetena att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften.² 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 vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar med till det motstående intresset. I förarbetena presenteras en förväntan på att kravet på att lagstiftaren tydligt redovisar vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen skulle medföra att avvägningar i fråga om integritetsintrånget skulle bli mer ingående belysta och presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen skulle höjas ytterligare.³

4.4 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Den började tillämpas den 25 maj 2018. Den ersatte då Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende

² Prop. 1975/76:209 s. 153.

³ Prop. 2009/10:80 s. 177.

på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet.

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.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Vid en eventuell konflikt mellan svensk rätt och EU-rätten står EU-rätten över.

4.4.1 Materiell och territoriell avgränsning

Dataskyddsförordningen är tillämplig på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och på manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Viss behandling av personuppgifter är dock uttryckligen undantagen från tillämpningsområdet. Det rör sig om behandling som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (t.ex. försvar och nationell säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, behandling som utförs av en fysisk person och som är av rent privat natur samt behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2). Behandling av personuppgifter som utförs inom brottsbekämpande verksamhet omfattas i stället av ett särskilt EU-direktiv⁴.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på behandling av personuppgifter för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål (skäl 159 till förordningen). Uttrycket vetenskapliga forskningsändamål bör enligt förordningen ges en vid tolkning och omfatta till exempel teknisk utveckling och demonstration, grundforskning, tillämpad forskning och privatfinansierad forskning. Behandlingen av personuppgifter bör dessutom ta hänsyn till unionens mål enligt artikel 179.1 i EUF-fördraget angående åstadkommandet av ett europeiskt forsknings-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Nuvarande ordning

område. Vetenskapliga forskningsändamål bör också omfatta studier som utförs av ett allmänt intresse inom folkhälsoområdet.

Dataskyddsförordningen är vidare avsedd att tillämpas på behandling av personuppgifter för statistiska ändamål (skäl 162 till förordningen). Med statistiska ändamål avses 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. Ett statistiskt ändamål innebär att resultatet av behandlingen för statistiska ändamål inte består av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter, och att resultatet eller uppgifterna inte används till stöd för åtgärder eller beslut som avser en särskild fysisk person.

För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs att personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde är etablerad i EU/EES eller att de behandlar personuppgifter i samband med att de erbjuder varor och tjänster till personer i EU/EES eller behandlar personuppgifter i samband med övervakning av människors beteende inom EU/EES (artikel 3).

4.4.2 Definitioner

Dataskyddsförordningen innehåller en rad definitioner av olika begrepp som används i förordningen (artikel 4). Bland definitionerna återfinns bl.a. följande.

Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (kallad registrerad). Som identifierare anges förutom namn, identifikationsnummer, lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer även 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 förstoring.

Pseudonymisering är 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.

4.4.3 Grundläggande principer

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen 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. Dessutom ska de vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen 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 annat ändamål som strider mot det ursprungliga ändamålet. Detta kallas ändamålsbegränsning. Ytterligare behandling för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål ska 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, se vidare avsnitt 4.4.4). Behandling för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål ska enligt artikel 89 i förordningen omfattas av lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter. Skyddsåtgärderna ska säkerställa att tekniska och organisato-

Nuvarande ordning

riska åtgärder har införts för att se till att särskilt principen om uppgiftsminimering iakttas.

Åtgärderna får inbegripa pseudonymisering under förutsättning att ändamålen kan uppfyllas på det sättet. När ändamålen kan uppfyllas genom vidare behandling av uppgifter som inte medger eller inte längre medger identifiering av de registrerade ska ändamålen uppfyllas på det sättet (artikel 89.1).

4.4.4 Laglig grund för behandling av personuppgifter

För att en behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara tillåten, krävs det enligt dataskyddsförordningen 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; för att utföra en (arbets-) uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter kan slutligen behandlas med stöd av en intresseavvägning. Till skillnad från vad som gällde enligt dataskyddsdirektivet får offentliga myndigheter, 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 den rättsliga grunden i artikel 6.1 c och artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen 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

Nuvarande ordning

led i myndighetsutövning (artikel 6.2 i dataskyddsförordningen). I artikel 6.3 i förordningen anges dessutom att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningen. Denna möjlighet ger utrymme för s.k. registerförfattningar för bl.a. myndigheter.

4.4.5 Den registrerades rättigheter

I dataskyddsförordningen föreskrivs ett antal rättigheter för den registrerade och motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Den registrerade har t.ex. rätt att få omfattande information från den personuppgiftsansvarige. Informationen ska avse allt från den personuppgiftsansvariges kontaktuppgifter och vilka rättigheter den registrerade har vad gäller att få kännedom om hur personuppgifterna kommer att användas. Information som den registrerade redan känner till behöver inte lämnas. Om personuppgifterna har samlats in från någon annan än den registrerade, behöver information inte heller lämnas om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan, om erhållande eller utlämnande av personuppgifter är rättsligt reglerat eller om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt (artikel 12–15).

Om den personuppgiftsansvarige avser att behandla personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket de samlades in, ska den registrerade få information om detta nya syfte samt övrig relevant information. Informationen som lämnas ska vara koncis, klar och tydlig, begriplig och lättillgänglig. Den registrerade kan också begära registerutdrag med information om bl.a. vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne. Vidare finns möjlighet för den registrerade att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artikel 16–18). Det finns vissa undantag från bestämmelsen om radering. Den gäller bl.a. inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och artikel 6.1 e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning). Det finns också undantag för bl.a. forskningsändamål och statistiska ändamål.

Nuvarande ordning

Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen har bedömts vara nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning (artikel 21.1). Den registrerade har också rätt att göra invändningar om personuppgifter behandlas för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål eller statistiska ändamål. Det gäller dock inte om behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse (artikel 21.6)

Dataskyddsförordningen lämnar ett förhållandevis stort handlingsutrymme till medlemsstaterna att under vissa förutsättningar göra undantag från och modifiera ovan angivna rättigheter och skyldigheter. Enligt artikel 23.1 kan medlemsstaterna genom bestämmelser i sin lagstiftning begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dessa bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22. En sådan begränsning måste vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa olika uppräknade intressen, bl.a. viktiga mål av generellt allmänt intresse (däribland penningpolitiska frågor, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet) samt skydd av den registrerade eller andras rättigheter och friheter.

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. Detta avser rätten till registerutdrag, rättelse, begränsning av behandling och invändning mot behandling. Undantag får göras om det krävs för att uppnå ändamålet med behandlingen (artikel 89.2).

4.4.6 Behandling av nationella identifikationsnummer

Medlemsstaterna får själva bestämma hur ett nationellt identifikationsnummer (såsom svenska personnummer) får behandlas, med beaktande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt dataskyddsförordningen (artikel 87).

4.4.7 Överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer

Genom dataskyddsförordningen har alla medlemsstater ett likvärdigt skydd för personuppgifter och personlig integritet. Detta gäller även EES-länderna. Därför kan personuppgifter utifrån regleringen i dataskyddsförordningen föras över fritt inom detta område. För länder utanför EU/EES, så kallade tredjeländer, finns däremot inga generella regler som ger motsvarande garantier. I kapitel V i dataskyddsförordningen (artikel 44–50) har det därför införts bestämmelser om att överföring av personuppgifter till sådana länder bara får ske under vissa förutsättningar.

Dataskyddsförordningen tillåter överföring av personuppgifter till ett tredjeland bl.a. om

- 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)⁵,
- 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 skälen till förordningen anges att ”[d]et är viktigt att den skyddsnivå som fysiska personer säkerställs inom unionen genom denna förordning inte un-

⁵ En lista över länder som enligt EU-kommissionens beslut säkerställer en adekvat skyddsnivå finns på följande webbplats:
www.imy.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/tredjelandsoverforing/hur-vet-vi-om-ett-tredje-land-har-adekvat-skyddsniva/.

Nuvarande ordning

dergrävs 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” (skäl 101).

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

4.5 Dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige, vilket innebär begränsade möjligheter att införa och behålla nationella bestämmelser om dataskydd.⁶ Dataskyddsförordningen förutsätter och medger dock nationella bestämmelser som kompletterar och föreskriver undantag från förordningens regler. I vissa fall tillåter också dataskyddsförordningen att förordningens regler specificeras i nationell rätt. Svenska bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och är av generell karaktär har samlats i den nya övergripande dataskyddslagen. Termer och uttryck i dataskyddslagen har samma betydelse som i dataskyddsförordningen. I samband med dataskyddslagens ikraftträdande upphävdes personuppgiftslagen (1998:204).

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (1 kap. 6 §). Det möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar, dvs. författningar som reglerar behandling av personuppgifter på ett avgränsat område.

I dataskyddslagens andra kapitel finns bestämmelser som förtydligar när behandling av personuppgifter är laglig enligt dataskyddsförordningen. Av skäl 41 i dataskyddsförordningen kan man dra slutsatsen att den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter inte måste fastställas i en av riksdagen beslutad lag, men däremot att grunden måste vara fastställd i laga ordning, dvs. på ett konstitutionellt korrekt sätt. Vad detta konkret innebär i svensk rätt när det gäller arbetsuppgifter av allmänt intresse har preciserats i 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om be-

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 21 f.

Nuvarande ordning

handlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Medlemsstaterna har i dataskyddsförordningen getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen av personnummer och samordningsnummer (artikel 87, se avsnitt 4.4.6). I dataskyddslagen har det införts bestämmelser i 3 kap. 10 och 11 §§ om att personnummer och samordningsnummer ska få behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Vidare får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten.

Enligt förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är Integritetsskyddsmyndigheten tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (3 §).

4.6 Laglig grund för behandling av personuppgifter i statistikverksamhet enligt statistiklagen

Den grundläggande regleringen av statistikansvariga myndigheters rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14 och 15 §§ statistiklagen. 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. Som regeringen tidigare har framhållit har statistikansvariga myndigheter 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 statistiklagen och statistikförordningen bedöms statistikansvariga myndigheter enligt regeringen ha en rättslig grund för att i enlighet med arti-

Nuvarande ordning

kel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandla personuppgifter för statistikändamål.

Statliga myndigheter kan enligt svensk rätt tilldelas rättsliga förpliktelser och uppgifter av allmänt intresse även genom regeringsbeslut (se prop. 2017/18:105 s. 51, 52, 58 och 59., jfr avsnitt 4.5). Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter kan således preciseras i de statistikansvariga myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Som exempel kan nämnas förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån. Av denna 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. Enligt regeringens bedömning har SCB därmed en rättslig grund enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen 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 och 27).

4.7 OSL

4.7.1 Grundläggande bestämmelser om sekretess

OSL innehåller bestämmelser som innebär begränsningar i den rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen.

Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling 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 §). Vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i OSL om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 §). Det innebär att sekretessbelagda upp-

gifter inte fritt ska kunna lämnas mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

4.7.2 Sekretess i statistikverksamhet

Sekretess gäller 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 (24 kap. 8 § OSL). Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (24 kap. 8 § tredje stycket).

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 (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Juno, version 22, kommentaren till 24 kap. 8 §).

Uttrycket statistik definieras varken i offentlighets- och sekretesslagen eller i någon annan lagstiftning. I allmänt språkbruk används ”statistik” huvudsakligen i två olika betydelser.

Den ena betydelsen av statistik är såsom en beteckning på en vetenskaplig disciplin. Ursprungligen menades 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.

Statistik kan även avse sammanställningar av data, vanligen i tabeller eller liknande, sammanställningar 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. Av denna ordalydelse kan dras slutsatsen att med statistik avses i detta

Nuvarande ordning

sammanhang den senare av de nämnda betydelserna, dvs. sammanställning av data.

Som framgår av avsnitt 4.2 framställs statistik i många olika sammanhang. All statistikframställning omfattas emellertid inte av bestämmelsen om statistiksekretess. Det beror inte på att uttrycket statistik har någon särskild betydelse i OSL. Det beror i stället på att bestämmelsen 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 § statistiklagen ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

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

Statistiksekretessen är enligt huvudregeln absolut. Det innebär att uppgifter som omfattas av huvudregeln inte får lämnas ut över huvud taget. Enligt en undantagsregel får bl.a. uppgifter som behövs för forsknings- och statistikändamål lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det råder således en presumtion för sekretess (ett s.k. omvänt skaderekvisit).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år (24 kap. 8 § fjärde stycket OSL).

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.

När det gäller skadeprövningen i samband med utlämnande av uppgifter för forskningsändamål är det mot den bakgrunden värt att notera att en myndighet som i sin forskningsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet enligt 11 kap. 3 § OSL ska tillämpa den sekretessbestämmelse som gäller för uppgiften hos den utlämnande myndigheten. Sekretesskyddet hos den motta-

Nuvarande ordning

gande myndigheten utgör i ett sådant fall inte någon skaderisk i sig. I vissa fall kan det dock finnas en primär sekretessbestämmelse som hos den mottagande myndigheten gäller före den överförda sekretessen, se 11 kap. 8 § OSL. Även vid bedömningen av en fråga om utlämnande av uppgifter som behövs för statistikändamål spelar de sekretessbestämmelser som kommer att bli tillämpliga på uppgifterna efter ett utlämnande en avgörande roll vid skadeprövningen. Utlämnande av uppgifter till en 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.

4.7.3 Sekretess för personuppgifter vid behandling i strid med dataskyddsförordningen

Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med (1) dataskyddsförordningen, (2) dataskyddslagen, eller (3) 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (21 kap. 7 § OSL). Bestämmelsen ändrades i samband med att dataskyddsförordningen trädde i kraft (se avsnitt 4.4). Den tidigare hänvisningen i paragrafen till personuppgiftslagen ersattes med en hänvisning till dataskyddsförordningen 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 dataskyddsförordningens tillämpningsområde (prop. 2017/18:105 s. 136).

5 Överväganden och förslag

5.1 Behovet av att kunna lämna uppgifter till LIS

Utredningens bedömning: Behovet av att kunna lämna ut uppgifter till LIS väger tyngre än behovet av sekretess och integritetsskydd.

Det är förenligt med de principer som ligger till grund för skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. regeringsformen att lämna ut personuppgifter till LIS. Utlämnandet av uppgifter bör dock förankras i lag.

Uppgifter bör kunna lämnas till LIS utan att det krävs att en menprövning görs i samband med utlämnandet.

Behovet av att lämna ut uppgifter till LIS väger tyngre än behovet av sekretess och integritetsskydd

Till följd av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är huvudregeln offentlighet snarare än sekretess vad gäller allmänna handlingar. Som berörs i avsnitt 4.7.2 gäller dock sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik. Denna statistiksekretess är, med några undantag, absolut.

Enligt utredningens mening finns det skäl att understryka att statistiksekretessen är av mycket stor vikt för att statistik av hög kvalitet ska kunna framställas. Det kan antas att viljan hos uppgiftsskyldiga av olika slag att lämna uppgifter till statistikansvariga myndigheter skulle kunna minska med ett svagare sekretesskydd vid statistikframställning. Att statistiken är tillförlitlig, så heltäckande som möjligt och även i övrigt håller en hög kvalitet är i sin tur av stor betydelse vid samhällsplanering i vid mening och offentligt beslutsfattande i allmänhet.

Överväganden och förslag

Som Riksrevisionen konstaterade i den rapport som berörs i avsnitt 3.2 behövs samtidigt uppgifter på individnivå (mikrodata) för att fördelningar mellan individers eller familjers inkomster ska kunna analyseras. I många länder görs regelbundet undersökningar om bl.a. inkomstförhållanden vid landets nationella statistikmyndighet. I Sverige är det SCB som gör sådana undersökningar och därigenom har tillgång till den mikrodata som ligger till grund för det publicerade resultatet av respektive undersökning. Även om de register hos SCB som nu är aktuella i vissa delar innehåller tämligen harmlösa uppgifter om enskilda är en sammanställning av sådana uppgifter ofta integritetskänslig (jfr prop. 1979/80:2 del A, s. 262 och 263).

De uppgifter som enligt utredningens bedömning i huvudsak är aktuella för LIS-databasen för närvarande avser följande förhållanden för respektive person eller hushåll (jfr variabeluppsättningen i bilaga 2):

- Taxerad inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet.
- Skatter i övrigt och sociala avgifter.
- Typ av anställning, anställningsform, lön, branschtillhörighet, m.m.
- Utbetalningar till följd av socialförsäkringar och andra offentliga transfereringar såsom barnbidrag, sjukpenning, föräldrapenning, a-kassa, 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.
- Levnadsomkostnader, bl.a. vad gäller utgifter för livsmedel, kläder, hyror, transport, hälsa, kommunikation, fritidsaktiviteter och kultur och utbildning.

Överväganden och försi

De uppgifter som enligt utredningens bedömning i huvudsak är aktuella för LWS-databasen för närvarande avser följande förhållanden för respektive person eller hushåll (jfr variabeluppsättningen i bilaga 3):

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

LIS har redogjort för att de efterfrågade uppgifterna till LIS-databasen i huvudsak kan hämtas från urvalsundersökningen ULF/SILC och att de efterfrågade uppgifterna till LWS-databasen kan hämtas från urvalsundersökningarna HINK/HEK fram till och med 2007.¹ Ett eventuellt utlämnande av uppgifter till LIS skulle således för närvarande vara begränsat till att omfatta en mindre andel av den totala befolkningen.

Såsom framgår av avsnitt 3.1 har LIS inte efterfrågat uppgifter som är knutna till ett visst personnummer eller som på annat sätt direkt går att hänföra till en enskild person. Utredningen bedömer att det i stället är tillräckligt ur LIS perspektiv att uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild lämnas ut (se även det som anförs om pseudonymisering i avsnitt 4.4.2 och 4.4.3). De uppgifter som LIS har behov av är dock att bedöma som personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, eftersom de avser identifierbara fysiska personer på det sätt som avses i artikel 4.1 i förordningen.

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

De senaste 30 åren har det funnits en trend mot 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

¹ Se LIS svar till utredningen den 29 mars 2021 (utredningens dnr Komm2021/00127/Fi2021:02-9).

Överväganden och förslag

frågor som rör inkomstfördelningen. FN och EU har därutöver satt upp mål som handlar om fattigdom och inkomstspridning.

Forskningen om inkomstfördelning bedrivs inom flera vetenskapliga discipliner såsom nationalekonomi, sociologi, statskunskap och folkhälsovetenskap. Några frågeställningar kan vara hur skatte- och transfereringssystemet påverkar inkomstspridningen, hur stor andel av befolkningen som kan betraktas som fattig relativt den övriga befolkningen, vilka skillnader det gör för inkomsttagare på olika nivåer om ekonomiskt stöd ges i form av bidrag eller genom nedsatt skatt, hur inkomtskillnaderna påverkas av en åldrande befolkning eller av migration, osv. En annan fråga som har fått allt mer uppmärksamhet de senaste åren är penningpolitikens effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. För att denna analys ska kunna genomföras behövs data på mikronivå, det vill säga 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 (se även avsnitt 3.1). Till skillnad mot LIS ingår dock endast EU-länder i denna databas och data finns tillgänglig endast från den tidpunkt när respektive land blev medlem i EU. Detta gör det t.ex. 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 innehåller däremot ett större antal länder både inom och utanför EU, vilket möjliggör andra typer av studier. Därtill tillhandahåller LIS längre dataserier.

I sin rapport slog Riksrevisionen fast att LIS-databasen är en viktig forskningsdatabas och att Sverige har data som är viktiga ur ett internationellt perspektiv för att belysa frågeställningar kopplade till inkomstfördelning. För internationellt verksamma forskare är Sverige t.ex. intressant som referensland till följd av det relativt omfattande svenska välfärdssystemet. På samma sätt kan andra jämförbara länder fungera som kontrollgrupp för när effekter av olika ekonomisk-politiska åtgärder i Sverige ska analyseras. I dagsläget går dessa typer av jämförelser inte att genomföra på ett tillfredsställande sätt då svenska förhållanden ofta behöver approximeras med data från andra liknande länder.

Överväganden och försl:

För att jämförande studier ska vara möjliga krävs att inkomst- och förmögenhetsuppgifter från olika länder regelbundet samlas på ett systematiskt sätt enligt en viss mall så att de blir jämförbara. För detta ändamål är det således inte tillräckligt att uppgifterna finns tillgängliga hos respektive lands statistikmyndighet. I fråga om Sverige räcker det alltså inte att forskare under vissa förutsättningar kan få ta del av dem hos SCB för ett specifikt forskningsprojekt (jfr 24 kap. 8 § tredje stycket OSL).

Det finns således ett starkt behov av att kunna lämna de nu aktuella uppgifterna till LIS i syfte att de därefter ska kunna behandlas och registreras i LIS-databasen och LWS-databasen. Det är också från denna utgångspunkt som utredningen enligt kommittédirektiven har att analysera vad som krävs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter på individnivå till LIS.

Detta behov väger enligt utredningens uppfattning tyngre än intresset av sekretess för uppgifterna i förhållande till LIS och behovet av integritetsskydd. Enligt utredningens uppfattning hindrar således inte de mycket starka skäl som finns för statistiksekretess att uppgifterna lämnas ut. Detta gäller särskilt då risken för att någon efter ett utlämnande ska kunna härleda uppgifter till en enskild fysisk person i Sverige får betecknas som praktiskt taget obefintlig. Som framgår av redogörelsen om LIS verksamhet i avsnitt 3.1 finns det inte anledning att anta att någon person som ges tillträde till LIS-databasen kommer att få del av uppgifter som går att hänföra till en enskild individ i Sverige. Vidare medför de regler för s.k. ”remote execution” vad gäller uppgifterna i databaserna vid LIS att det är förbjudet att ens försöka härleda uppgifter på så sätt.

Således står det klart att mikrodata i allmänhet kan utlämnas till LIS utan att någon enskild lider skada eller men. Det finns inte heller någon risk för att uppgifterna kommer att överföras till tredjeman. Det finns därför inte någon beaktansvärd risk för integritetsskyddet som med tillräcklig styrka skulle kunna tala emot att mikrodata lämnas ut till LIS. Med tanke på dessa omständigheter bedömer utredningen att förtroendet för statistikframställningen i Sverige inte heller riskeras genom att ett utlämnande av uppgifter sker.

I fråga om avvägningen mellan behovet av att lämna ut uppgifter respektive de skäl som talar emot detta anser utredningen att LIS verksamhet vad gäller att tillhandahålla de aktuella databaserna

Överväganden och förslag

närmast är att jämställa med sådan statistikframställande verksamhet vid svenska myndigheter som avses i 24 kap. 8 § första stycket OSL. Skälen för denna bedömning är för det första att LIS sammanställning av uppgifter får anses utgöra framställning av statistik, särskilt när LIS levererar ett svar på en viss frågeställning från en viss forskare. För det andra motsvarar i praktiken de krav på sekretess som LIS tillämpar det sekretesskydd som gäller när SCB lämnar ut uppgifter till en myndighet som själv omfattas av statistiksekretess, låt vara att LIS inte är någon myndighet.

Skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen

Som berörs i avsnitt 4.3 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (prop. 2009/10:80 s. 250). Denna rättighet får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2. Efter bemyndigande i lag får den begränsas även genom annan författning än lag (2 kap. 20 § andra stycket). En förutsättning är dock att begränsningen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen har inte ansetts utgöra något hinder mot att i 14 § statistiklagen föreskriva en generell rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik, utan närmare specificering i bilagan till statistikförordningen (prop. 2017/18:107 s. 27).

Som ett ytterligare exempel på en reglering som omfattas av kraven i de ovannämnda bestämmelserna i regeringsformen kan nämnas uppgiftsskyldighet i fråga om den officiella statistiken. I ett tidigare lagstiftningsärende behandlades frågan om denna reglerings förenlighet med 2 kap. 6 § regeringsformen (se prop. 2013/14:7s. 13, 32 och 33). I det lagstiftningsärendet framhölls att det vid prövningen enligt de nu aktuella bestämmelserna i regeringsformen bör beaktas

Överväganden och försl:

inte endast hur skyddet av den personliga integriteten begränsas av behandlingen av en viss uppgift i sig utan också av behandlingen tillsammans med andra uppgifter (a. prop. s. 13). Den sammantagna mängden av uppgifter har således betydelse, liksom uppgifternas karaktär och andra förhållanden.

Avseende LIS är det dock inte frågan om att fler uppgifter än tidigare ska hämtas in från enskilda. Det är inte heller frågan om att uppgifter från register hos olika myndigheter i större utsträckning än tidigare ska sammanföras på så sätt att graden av kartläggning av den enskilde ökar. I stället är det frågan om att lämna ut uppgifter som redan finns registrerade hos SCB till ett data- och forskningscenter i syfte att de ska kunna behandlas för statistiska ändamål och forskningsändamål. Dessa uppgifter ska inte gå att direkt hänföra till ett visst personnummer eller namn. Utredningen anser därför att det kan sättas i fråga om utlämnandet av uppgifter över huvud taget möjliggör att LIS eller någon som ges tillträde till LIS databaser kan bedriva någon sådan kartläggning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Vid en sådan bedömning skulle det i och för sig inte krävas lagform enligt 2 kap. 20 § regeringsformen.

En annan sak är att den behandling som sker hos SCB i fråga om de nu aktuella uppgifterna utan tvekan bör ses som ett betydande intrång i den personliga integriteten och en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, eftersom uppgifterna i det sammanhanget är knutna till ett visst personnummer.

Trots detta är frågan om utlämning av uppgifter till LIS av sådan vikt och av sådan omfattning att uppgiftslämnandet bör lagfästas på det sätt som krävs vid betydande intrång i den personliga integriteten, särskilt då det rör sig om utlämnande av en mycket stor mängd uppgifter till en ideell förening. Det kan här nämnas att det framhålls i förarbetena till 2 kap. 6 § regeringsformen att omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan vara av betydelse vid bedömningen av frågan om det rör sig om ett betydande intrång (prop. 2009/10:80 s. 184).

Vidare bör uppgiftslämnandet inte genomföras om inte de principer som ligger till grund för rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen är tillgodosedda. Enligt utredningens uppfattning är ändamålet med att lämna ut uppgifter till LIS, dvs. forsknings- och statistikändamål, utan tvekan godtagbara i ett demokratiskt samhälle (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen). Det är inte frågan om att lämna ut fler

Överväganden och förslag

uppgifter än vad LIS behöver för dessa ändamål och som därigenom behövs även ur ett svenskt perspektiv. Trots att det rör sig om att lämna ut uppgifter av mycket stor omfattning, är således utlämnandet enligt utredningens mening proportionerligt. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är förenligt med de principer som ligger till grund för rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen att lämna ut uppgifterna till LIS.

Behovet av att undvika en menprövning

Som SCB tidigare har konstaterat (se avsnitt 3.2) är det inte praktiskt möjligt att lämna ut uppgifter till LIS om detta förutsätter att SCB i varje enskilt fall gör en sekretessprövning som innefattar en s.k. menprövning. Anledningen till detta är enligt SCB:s uppfattning att uppgifterna i LIS-databasen i ett senare skede kan lämnas ut till okända forskningsprojekt och att det därför inte vid utlämnandet till LIS går att bedöma om det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. I detta avseende kan det dock nämnas att de forskare som begär uppgifter från LIS databaser inte själva har direkt tillgång till mikrodata (se avsnitt 3.1). Trots detta utgör den bedömning som SCB har gjort ett hinder mot att uppgifter av nu aktuellt slag lämnas till LIS. Utredningen anser således att uppgifter bör kunna lämnas till LIS utan att det krävs någon menprövning.

LWS-databasen

Som berörs ovan har SCB för närvarande i huvudsak inte tillgång till sådana uppgifter som LIS skulle behöva till LWS-databasen, med undantag av vissa grundläggande uppgifter om hushållens sammansättning, den aktuella personens utbildning och anställningsförhållande m.m. och vissa historiska data om hushållens tillgångar och skulder fram till och med 2007 (jfr variabeluppsättningen i bilaga 3). Som berörs i avsnitt 2 kan utredningen i ett senare skede komma att lämna förslag om hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning. Utredningen bedömer att detta är sådana uppgifter som LIS efterfrågar till LWS-databasen.

5.2 Dataskydd och uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Ett nytt normgivningsbemyndigande tas in i statistiklagen. Enligt bemyndigandet får regeringen föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut uppgifter till organisationen Luxembourg Income Study (LIS). Dessa uppgifter ska inte direkt kunna hänföras till en enskild. Sådana personuppgifter som avses i 15 § första stycket statistiklagen, dvs. bl.a. känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, ska dock inte lämnas ut, bortsett från uppgifter om hälsa.

En ny bestämmelse tas in i statistikförordningen. Enligt bestämmelsen ska SCB lämna uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i statistiklagen 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.

Rättslig grund och uppgifter av allmänt intresse

De nu aktuella uppgifter (mikrodata) som enligt kommittédirektiven ska kunna lämnas till LIS innefattar i hög grad personuppgifter enligt definitionen i dataskyddsförordningen. Med personuppgifter avses enligt denna definition varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1 i förordningen). Med ett undantag finner emellertid inte utredningen skäl att föreslå att s.k. känsliga personuppgifter ska lämnas ut. Det följer av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen vilka slags uppgifter som utgör känsliga personuppgifter (se vidare nedan under rubriken Behandlingen av personuppgifter vid utlämnande av mikrodata till LIS). Enligt utredningens mening finns det inte heller skäl att föreslå att sådana uppgifter om fällande domar i brottmål m.m. som avses i artikel 10 i förordningen ska lämnas ut, eftersom sådana uppgifter inte ska registreras i någon av LIS databaser.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas även på behandling av personuppgifter för vetenskapliga forskningsändamål (skäl 159 till förordningen). I fråga om den verksamhet som SCB bedriver framgår det av förordningen att den är avsedd att tillämpas även på be-

Överväganden och förslag

handling av personuppgifter för statistiska ändamål (skäl 162 till förordningen). Med statistiska ändamål avses varje åtgärd som vidtas för den insamling och behandling av personuppgifter som är nödvändig för statistiska undersökningar eller för framställning av statistiska resultat. Dessa statistiska resultat kan vidare användas för olika ändamål, inbegripet vetenskapliga forskningsändamål. Ett statistiskt ändamål innebär att resultatet av behandlingen för statistiska ändamål inte består av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter, och att resultatet eller uppgifterna inte används till stöd för åtgärder eller beslut som avser en särskild fysisk person.

Som ett exempel på behandling för ett statistiskt ändamål kan nämnas SCB:s periodiskt återkommande undersökning *Inkomster och skatter* som visar inkomstfördelning och storleken på inkomster, skatter, kapitalvinster och skattereduktioner, som RUT och ROT, efter kön, ålder, födelse-land, län och kommun, för både individer och hushåll. Även om undersökningen baseras på personuppgifter, innehåller inte det publicerade resultatet några sådana uppgifter.

Dataskyddsförordningen syftar till att säkerställa en enhetlig skyddsnivå i hela EU och undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom den inre marknaden (se skäl 13 till förordningen). Förordningen är därför avsedd att skapa rättslig säkerhet och öppenhet för ekonomiska aktörer och ge fysiska personer i alla medlemsstater samma rättsligt verkställbara rättigheter och skyldigheter samt ålägga personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden samma ansvar. På så sätt ska övervakningen av hur personuppgifter behandlas bli enhetlig, sanktionerna i alla medlemsstater likvärdiga och samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna i olika medlemsstater effektivt.

Enligt dataskyddsförordningen förutsätter inte behandling av personuppgifter samtycke från den registrerade (den person som personuppgifterna avser), förutsatt att behandlingen är nödvändig för att utföra bl.a. en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e första ledet). Den grund för behandling av personuppgifter som avses i bl.a. artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Förpliktelser och uppgifter av allmänt intresse som inte är rättsligt förankrade i enlighet med unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt kan därmed inte åberopas som rättsliga grunder för behandling av personuppgifter (se vidare SOU 2018:36 s. 385).

Överväganden och försl:

Vad gäller svenska universitet och högskolor med staten som huvudman är uppgiften att forska fastställd i svensk rätt genom bestämmelser i högskolelagen (1992:1434). Detta innebär att forskare vid svenska universitet och högskolor kan tillämpa den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen vid behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra forskningen.

I fråga om bl.a. SCB:s verksamhet anges det i bilagan till statistikförordningen vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter. Av 3 § statistiklagen framgår det att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Som både regeringen och Forskningsdatautredningen har konstaterat utgör denna författningsreglerade uppgift rättslig grund för de statistikansvariga myndigheterna att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen (se prop. 2017/18:107 s. 26 och 27 och SOU 2018:36 s. 385 och 386).

Behandlingen av personuppgifter hos LIS

Eftersom dataskyddsförordningen är en EU-förordning, är den direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater, låt vara att förordningen förutsätter viss kompletterande nationell lagstiftning. Mot denna bakgrund anser utredningen att uppgifter som i förekommande fall lämnas från SCB till LIS i Luxemburg i syfte att där behandlas i en databas omfattas av ett dataskydd som motsvarar det som gäller i Sverige. Det kan nämnas att det enligt luxemburgsk rätt finns en oberoende tillsynsmyndighet, La Commission nationale pour la protection des données (CNPD), som har till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av reglerna i bland annat dataskyddsförordningen i Luxemburg.²

Enligt utredningens mening finns det således inte anledning att i detta perspektiv ifrågasätta att det finns en tillräckligt hög nivå på dataskydd i fråga om uppgifter som i förekommande fall lämnas från SCB till LIS.

² Se den lag av den 1 augusti 2018 som reglerar CNPD:s verksamhet, la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en oeuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Överväganden och förslag

Behandlingen av personuppgifter vid utlämnande av mikrodata till LIS

Däremot anser utredningen att det finns ett behov av lagstiftningsåtgärder i fråga om dataskydd för att tydliggöra att den behandling av personuppgifter som själva utlämnandet av mikrodata till LIS innebär omfattas av den rättsliga grunden, dvs. utgör en uppgift av allmänt intresse. Genom en sådan bestämmelse förtydligas också att uppgifter som har inhämtats för statistikändamål i Sverige under vissa förutsättningar ska lämnas ut för att behandlas för liknande ändamål utomlands. Detta gäller särskilt då det finns ett behov av att lämna ut personuppgifter av mycket stor omfattning, nämligen en rad uppgifter om inkomster, sysselsättning, boende, familjesammansättning m.m. för stora delar av eller hela den svenska befolkningen avseende en längre tid. Vidare ska utlämnade ske till en ideell förening.

En särskild rättslig grund är visserligen inte nödvändig när handlingar i allmänhet lämnas ut med stöd av bestämmelserna om offentlighet i tryckfrihetsförordningen. I förevarande fall finns det dock ett samhällligt intresse, ett allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening, som föranleder att uppgifterna inte endast får lämnas ut utan även ska lämnas ut under vissa förutsättningar. Detta talar således för att författningsreglera frågan om utlämnande. Även ur ett myndighetsstyrningsperspektiv finns det anledning att tydliggöra att SCB ska lämna LIS de uppgifter som behövs för LIS-databasen och LWS-databasen, i den utsträckning SCB har tillgång till sådana uppgifter. Vidare talar även frågan om ändamålsbegränsning (se nedan) för att lagstiftningsåtgärder krävs.

Enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är det visserligen tillåtet att fastställa ett allmänt intresse i förordningsform. Av de skäl som berörs i avsnitt 5.1 följer dock att utlämnandet av uppgifter enligt utredningens bedömning bör förankras i lag. Utredningen föreslår därför att det tas in ett nytt normgivningsbemyndigande i statistiklagen. Enligt bemyndigandet ska regeringen få föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild till LIS. Det saknas alltså anledning att låta bemyndigandet omfatta uppgifter om personnummer eller namn.

Visserligen finns det en variabel i såväl LIS-databasen som LWS-databasen (se bilagorna 2 och 3) som avser "etnicitet/ras", men någon

Överväganden och försl:

registrering av sådana personuppgifter förekommer inte i Sverige. Behandling av personuppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung är som huvudregel förbjuden enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. LIS har trots förekomsten av nämnda variabler i databaserna inte efterfrågat några sådana känsliga personuppgifter från Sverige.

Även behandling av uppgifter om en fysisk persons hälsa är som huvudregel förbjuden enligt dataskyddsförordningen. Visserligen har inte LIS uttryckligen efterfrågat sådana uppgifter, men uppgifter om hälsa kan framgå indirekt om uppgifter om utbetalad sjukpenning lämnas ut till LIS. Uppgifter om sjukpenning efterfrågas av LIS. Såvitt utredningen kan bedöma är det av stort intresse ur ett forskningsperspektiv att utbetalningar till följd av sjukpenning kan särskiljas från andra offentliga transfereringar. 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 sjukpenning får anses vara väsentligt mindre känslig än t.ex. en uppgift om en medicinsk diagnos. Trots att det i båda dessa fall rör sig om en känslig personuppgift enligt dataskyddsförordningen, finns det således enligt utredningens mening en betydande skillnad i integritetshänseende.

Av statistiklagen följer att känsliga personuppgifter får behandlas i vissa fall, bl.a. om behandlingen är nödvändig för statistiska ändamål (15 § andra stycket 1). Enligt reglerna i dataskyddsförordningen är det också i vissa särskilda fall tillåtet att känsliga personuppgifter behandlas, t.ex. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse som har sin grund i unionslagstiftningen eller i en medlemsstats nationella lagstiftning (artikel 9.2 g). Som ett exempel på detta kan nämnas att behandlingen av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar (Fasit) som SCB förvaltar har ansetts utgöra ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i artikel 9.2 g (prop. 2018/19:118 s. 33).

De uppgifter om hälsa som nu är i fråga, dvs. uppgifter om sjukpenning och liknande ersättning, behandlas redan av SCB för statistiska ändamål. Detta ändamål har således ansetts utgöra ett viktigt allmänt intresse. Enligt utredningens mening är behandlingen hos LIS jämförbar med behandlingen hos SCB (se vidare avsnitt 5.1). Det utgör således ett viktigt allmänt intresse att lämna ut uppgifterna till LIS.

Överväganden och förslag

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en sådan indirekt uppgift om hälsa som en uppgift om sjukpenning innebär ska lämnas ut till LIS. I övrigt ska dock inte känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen lämnas ut. Detsamma gäller sådana uppgifter om fällande domar i brottmål som avses i artikel 10 i förordningen.

Vidare föreslår utredningen att det med stöd av det ovan berörda normgivningsbemyndigandet tas in en bestämmelse i statistikförordningen av innebörden att SCB ska lämna LIS de uppgifter som krävs för att svenska förhållanden i tillräcklig grad ska återspeglas i de forskningsdatabaser som LIS tillhandahåller, i den utsträckning SCB har tillgång till uppgifter av sådant slag som ska registreras i dessa databaser.

De nu berörda bestämmelserna bör speglas av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL (se avsnitt 5.3).

De databaser som f.n. är aktuella är LIS-databasen och LWS-databasen (se avsnitt 3.1). Utredningen utesluter dock inte att utvecklingen kan medföra andra beteckningar för dessa databaser eller att LIS organiserar sin verksamhet på ett sådant sätt att någon annan liknande databas tillkommer.

I fråga om LWS-databasen finns det skäl att åter beröra det förhållande att det f.n. inte finns någon samlad individbaserad statistik över de svenska hushållens tillgångar och skulder och att det inte heller finns mikrodata som skulle kunna användas till att framställa sådan statistik. Utredningens huvuduppdrag (se avsnitt 2) innebär dock att utredningen senare kan komma att lägga fram förslag av innebörden att uppgifter om de svenska hushållens huvudsakliga tillgångar och skulder ska samlas in. Under förutsättning att utredningen lägger fram förslag av den innebörden som leder till lagstiftning kan således SCB vid en senare tidpunkt komma att ha tillgång till uppgifter som ska lämnas ut till LIS i syfte att behandlas i LWS-databasen.

Utredningens förslag innebär att SCB har att bedöma vilka närmare uppgifter som krävs för att svenska förhållanden i tillräcklig grad ska återspeglas i de aktuella databaserna. I samband med en sådan bedömning bör SCB givetvis ge LIS tillfälle att yttra sig. Som framgår av avsnitt 5.1 skulle ett utlämnande av uppgifter för närvarande i praktiken vara begränsat till uppgifter om en mindre andel av befolkningen baserat på urvalsundersökningar. I framtiden skulle

Överväganden och försl:

dock LIS, beroende på tillgången till mikrodata eller begränsningarna vad gäller förutsättningarna för att ta fram ett representativt urval, kunna komma att efterfråga uppgifter om stora delar av eller hela den svenska befolkningen. Utredningens förslag innebär att även sådana uppgifter ska lämnas ut till LIS om de efterfrågas.

Utredningen finner inte skäl att föreslå att någon annan statistikansvarig myndighet än SCB ska åläggas att lämna ut uppgifter till LIS. Anledningen till detta är dels att SCB torde ha tillgång till de uppgifter som LIS efterfrågar, dels att det ur LIS perspektiv är enklast att ha kontakt med endast en myndighet, dvs. den nationella statistikmyndigheten, i respektive land. Den föreslagna nya bestämmelsen i statistiklagen möjliggör dock för regeringen att föreskriva att även någon annan statistikansvarig myndighet än SCB ska lämna ut uppgifter av nu aktuellt slag till LIS.

Dataskydd i förhållande till tredjeland

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.1 förekommer det att forskare i tredjeland, dvs. utanför EES-området, får möjlighet att begära sammanställningar från någon av LIS databaser. Dessa forskare får dock inte tillgång till någon mikrodata, utan endast ett resultat i form av statistik avseende en viss frågeställning. Mot den bakgrunden förekommer det inte överföring av personuppgifter till tredjeland. Några särskilda överväganden från utredningens sida i det avseendet krävs således inte.

Ändamålsbegränsning

Såsom berörs i avsnitt 4.4.3 får personuppgifter som har samlats in för ett visst ändamål som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som strider mot det ursprungliga ändamålet. Detta kallas ändamålsbegränsning. Ytterligare behandling för bl.a. forskningsändamål eller statistiska ändamål är dock tillåten enligt dataskyddsförordningen.

Det kan här nämnas att det finns särskilda bestämmelser i statistiklagen som möjliggör att uppgifter som har försetts med en särskild beteckning, t.ex. ett löpnummer, lämnas ut och att uppgifterna

Överväganden och förslag

i ett sådant fall endast får användas för forskning eller statistik (16 och 17 §§).

Även undantaget från statistiksekretessen i 24 kap. 8 § tredje stycket (se vidare avsnitt 5.3) avser uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål.

Som utredningen berör i avsnitt 5.1 får LIS sammanställning av uppgifter anses utgöra framställning av statistik. Utredningen anser därför att utlämnandet av uppgifter till LIS delvis ska ske för statistikändamål. Därutöver inställer sig frågan om utlämnandet även ska ske för forskningsändamål och vilken innebörd detta ändamål har enligt dataskyddsförordningen.

Forskningsdatautredningen berörde i sitt betänkande att principen om ändamålsbegränsning har ansetts vara ett hinder för större forskningsdatabaser med personuppgifter som är avsedda att tillhandahålla uppgifter till fler än ett framtida forskningsprojekt och att svårigheter kan uppstå vid större forskningsdatabasers tillkomst då det inte alltid står klart inom vilka forskningsprojekt som uppgifterna kan komma att behandlas (SOU 2018:36 s. 141). Forskningsdatautredningen gjorde dock, i huvudsak baserat på skäl 157 och 159 i dataskyddsförordningen, bedömningen att forskningsändamål i förordningens mening ska anses omfatta sådan personuppgiftsbehandling i en forskningsdatabas som ska stödja avgränsade forskningsprojekt utan att själv producera sådana resultat (s. 76).

Mot detta anförde SCB i sitt remissvar på Forskningsdatautredningens betänkande att det inte med säkerhet går att göra en sådan tolkning som utredningen har gjort och att det saknades en djupare analys av hur utredningens förslag om forskningsdatabaser förhåller sig till de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i artikel 5 i dataskyddsförordningen, i synnerhet principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b.

Utredningen anser att den nya bestämmelse som föreslås i statistiklagen tydliggör att den statistikansvariga myndigheten i fråga ska lämna ut uppgifter under vissa förutsättningar, utan att myndigheten behöver göra någon prövning av för vilka ändamål som uppgifterna ska användas. Utredningens överväganden i fråga om uppgiftsskyldigheten grundas dock på att uppgifterna i praktiken ska användas för samma ändamål som avses i 17 § statistiklagen, dvs. för forskning eller statistik. Med detta avses att de uppgifter LIS behandlar i sina databaser och framställer statistik av sedan ligger till grund för forsk-

Överväganden och försl:

ning som bedrivs av forskare som samarbetar med LIS, dock utan att någon mikrodata överlämnas till forskare. Mot denna bakgrund anser utredningen att kravet på ändamålsbegränsning i dataskyddsförordningen är tillgodosett med utredningens förslag.

Undantag från rätten att få uppgifter rättade eller kräva begränsning av behandlingen

Vid sådan behandling av personuppgifter som omfattas av den nya bestämmelsen i statistiklagen ska den registrerade inte ha rätt att få uppgifter rättade eller kräva begränsning av behandlingen. Någon ny bestämmelse av denna innebörd krävs dock inte eftersom detta redan följer av 15 a § statistiklagen.

5.3 En sekretessbrytande bestämmelse

Utredningens förslag: En ny sekretessbrytande bestämmelse ska tas in i OSL (24 kap. 8 b §). Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL att en uppgift lämnas till organisationen Luxembourg Income Study (LIS) enligt den föreslagna nya bestämmelsen i statistiklagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den bestämmelsen.

Uppgiftsskyldighet med sekretessbrytande verkan

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL). För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska få en sekretessbrytande verkan förutsätts således att det är en myndighet som är mottagaren. Eftersom LIS är en ideell förening och inte någon myndighet, är det därför inte tillräckligt att ålägga SCB en skyldighet att lämna ut de nu aktuella uppgifterna för att en sekretessbrytande verkan ska uppnås. Med andra ord innebär inte utredningens förslag i avsnitt 5.2 i sig att något undantag från statistiksekretessen enligt 24 kap 8 § OSL blir tillämpligt på de nu aktuella uppgifterna.

Överväganden och förslag

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 lämnas ut (8 kap. 3 §). Med tanke på att LIS är en utländsk ideell förening och inte någon utländsk myndighet eller någon mellanfolklig organisation, är bestämmelsen dock inte tillämplig på LIS.³

Utrymmet för 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 gälla beträffande uppgifter i mindre känsliga register där möjligheter till uppgiftsutbyte bör skapas utan att varje register anges 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 (samma prop. s. 28 och 38).

En skadeprövning enligt det omvända skaderekvisitet torde normalt leda till att utlämnande av uppgifter till en annan myndighet som tillämpar statistiksekretess kan ske. Omvänt torde ett utläm-

³ Denna fråga behandlades även av Forskningsdatautredningen, se SOU 2018:36 s. 380–382. Även Forskningsdatautredningen kom fram till att LIS inte var någon mellanfolklig organisation.

Överväganden och försl:

nade som innebär att uppgifterna inte längre omfattas av statistiksekretess ofta medföra en skaderisk (Tansjö, m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, kommentaren till 24 kap. 8 §, Juno, version 22). Som berörs i avsnitten 3 och 5.1 har SCB ansett sig förhindrad att lämna ut uppgifter till LIS med stöd av det nu aktuella undantaget, eftersom det vid utlämnandet till LIS inte går att bedöma om det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men, enligt SCB:s uppfattning.

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 aktuellt med något utlämnande med förbehåll i fråga om LIS. Detta gäller för det första med tanke på att det är förenat med betydande svårigheter att beivra brott mot tystnadsplikten utomlands, även om svensk lag skulle vara tillämplig enligt 2 kap. 2 § första stycket brottsbalken. För det andra har LIS ett behov av att registrera uppgifterna i en databas. I samband med detta är det inte är praktiskt lämpligt eller ens möjligt att endast en person behandlar dem.

Behovet av en ny sekretessbrytande bestämmelse

Utredningen anser i stället att det krävs en ny sekretessbrytande bestämmelse i OSL för att uppgifter ska kunna lämnas till LIS utan hinder av statistiksekretessen enligt 24 kap 8 § OSL. Som framhålls i avsnitt 5.1 bör uppgifter kunna lämnas till LIS utan att det krävs att en menprövning görs i samband med utlämnandet.

Enligt utredningens mening bör den nya bestämmelsen utformas efter förebild av de sekretessbrytande bestämmelser som redan finns i OSL och med beaktande av den nya bestämmelse i 24 kap. 8 a § OSL som föreslås i lagrådsremissen Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation. Enligt utredningens förslag ska bestämmelsens innebörd vara att sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL inte hindrar att en uppgift lämnas till LIS enligt den nya bestämmelse som föreslås i statistiklagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den bestämmelsen (se avsnitt 5.2). Genom att undantaget från statistiksekretessen knyts till statistikregleringen

Överväganden och förslag

begränsas undantaget bl.a. på så sätt att uppgifter inte ska kunna hänföras direkt till en enskild person.

Enligt utredningen står det klart att mikrodata i allmänhet kan lämnas ut till LIS utan att någon enskild lider skada eller men (se även avsnitt 5.1). Behovet av att data från Sverige ingår i LIS databaser för att på så sätt omfattas av den internationella forskning om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt från databaserna väger enligt utredningens uppfattning tyngre än behovet av sekretess och integritetsskydd (se avsnitt 5.1).

Dataskyddssekretess

Vid ett utlämnande till LIS aktualiseras – utöver det som 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 dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen. Bestämmelsen innebär att den utlämnande myndigheten måste pröva om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen (se prop. 2017/18:105 s. 135). Bestämmelsen ändrades i samband med att personuppgiftslagen ersattes av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

I förarbetena anförde regeringen att vidare undersökningar får vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen. Om det inte finns några sådana indikationer behöver inte någon bedömning enligt dataskyddsregleringen göras. Rekviritet *kan antas* torde enligt regeringen också innebära att någon fullständig bedömning av om behandlingen kommer att strida mot förordningen inte krävs (se prop. 2017/18:105 s. 135 f.).

Till skillnad från vad som gällde tidigare när sekretessbestämmelsen var tillämplig i förhållande till personuppgiftslagen medför ändringen att utlämnande av uppgifter till utländska mottagare som omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde också omfattas av sekretessbestämmelsen.

Överväganden och försl:

Utformningen av bestämmelsen har kritiserats av såväl JO som olika statliga utredningar⁴, men kritiken har inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida. Det ligger inte inom ramen för uppdraget för denna utredning att överväga några lagstiftningsåtgärder i det avseendet.

SCB:s utlämnande av uppgifter till LIS enligt utredningens förslag följer av ett bemyndigande i statistiklagen och en uppgiftsskyldighet i den tillhörande statistikförordningen. SCB har således tillgång till information om till vem uppgifterna ska lämnas ut och för vilket ändamål detta sker. I dagsläget torde en prövning enligt bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL resultera i att det inte finns några konkreta omständigheter som talar för att LIS kommer att behandla efterfrågade personuppgifter i strid med dataskyddsförordningen. Denna bedömning baseras på vad framkommit om LIS organisation och dess personuppgiftshantering och som redogjorts för i avsnitt 3.1. Det går dock inte att förutse om omständigheter kopplade till LIS personuppgiftshantering kan komma att förändras på ett sätt som innebär att det inte längre går att förutsätta att kraven i dataskyddsförordningen uppfylls. I en sådan situation innebär bestämmelsen i 21 kap. 7 § en möjlighet för SCB att hindra ett utlämnande av de uppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas ut till LIS om det kan antas att LIS kommer att hantera uppgifterna i strid med dataskyddsförordningen. Om en prövning enligt 21 kap. 7 § OSL resulterar i att uppgifterna omfattas av sekretess ska denna bestämmelse ha företräde framför den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 b § OSL (jfr 7 kap. 3 § OSL).

Det bör återigen framhållas att reglerna i dataskyddsförordningen är tillämpliga även i Luxemburg, varför det får antas att LIS efterlever dem (se avsnitt 5.2). Detta förhållande talar emot att det skulle vara aktuellt att överväga att inte lämna ut uppgifter till LIS till följd av en tillämpning av 21 kap. 7 § OSL, även om också frågan om efterlevnaden av de aktuella reglerna har betydelse.

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 dataskyddsförord-

⁴ Se JO:s yttrande dnr 1102-2004 och 1849-2004, SOU 2014:45 s. 216-218 och SOU 2010:4 s. 17 och 18.

Överväganden och förslag

ningen. Utredningens förslag i avsnitt 5.2 innebär dock att SCB ska lämna uppgifter till LIS under vissa förutsättningar som anges i lag och att utredningen i sina överväganden har beaktat att uppgifterna ska användas för forskning eller statistik.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

6.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 mars 2022.

Det är angeläget att svensk mikrodata kan levereras till LIS så snart som möjligt. Det innebär att de författningsändringar som föreslås bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de bestämmelser som utredningen föreslår kunna träda i kraft den 1 mars 2022. Detta datum föreslås därför för ikraftträdandet.

6.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Förslaget tar sikte på att sådana uppgifter som ska registreras i LIS databaser ska kunna lämnas ut av SCB. Eftersom uppgifter hänförliga till Sverige inte har lämnats ut till LIS sedan 2005 möjliggör de föreslagna författningsändringarna att även historiska data, i den mån SCB har tillgång till sådana uppgifter, kan lämnas ut till LIS. Förslaget är alltså inte begränsat till utlämnande av uppgifter som har samlats in efter ikraftträdandet. Utredningen bedömer att några övergångsbestämmelser därför inte är nödvändiga.

7 Konsekvenser av utredningens förslag

7.1 Konsekvenser för staten

Utredningens förslag innebär att SCB tilldelas nya uppgifter. De tillkommande arbetsuppgifterna består, såvitt utredningen kan bedöma, främst av att ta fram och bearbeta mikrodata genom att exempelvis förse data med löpnummer (avidentifiera) och att genomföra utlämnandet av data till LIS. Arbetsuppgifterna torde i stor utsträckning kunna ske genom automatisk databehandling. De direkta effekterna på SCB:s verksamhet i form av ökad arbetsbelastning bör enligt utredningens mening vara begränsade. Kostnaderna för detta bedöms rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

7.2 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 från SCB 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 på så sätt att graden av kartläggning av den enskilde ökar.

Efter utlämnandet kommer dock uppgifterna att finnas lagrade på LIS server i Luxemburg, dvs. på ytterligare en plats utöver vad som är fallet i dag. Detta innebär i sig en viss risk ur integritetsperspektiv. Uppgifterna som ska lämnas ut omfattar inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförord-

Konsekvenser av utredningens förslag

ningen, med undantag av vissa indirekta uppgifter om hälsa (sjukpenning och liknande ersättning). Inte heller sådana uppgifter om fallande domar i brottmål som avses i artikel 10 i förordningen ska lämnas ut.

Det rör sig vidare om uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild. Risken för att någon efter ett utlämnande ska kunna härleda uppgifter till en viss fysisk person i Sverige bedöms som praktiskt taget obefintlig (se avsnitt 5.1).

Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i OSL är kopplad till de föreslagna bestämmelserna om utlämnande i statistiklagstiftningen, vilket motverkar att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut med stöd av undantaget från statistiksekretess. Som framgår av avsnitt 5.1 är det av stor betydelse för samhället att de aktuella uppgifterna lämnas ut till LIS. Förutom för forsknings- och undervisningsändamål kan studier och analyser av uppgifterna ge speciellt positiva effekter för utvärdering av ekonomisk-politiska beslut. Även om det rör sig om en stor mängd uppgifter bedöms utlämnandet i förhållande till de risker för intrång i enskildas personliga integritet som förslaget innebär vara proportionerligt.

7.3 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några övriga ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner eller företag. Förslaget bedöms inte heller få några direkta effekter när det gäller samhällsmål som brottsbekämpning, regional balans, jämställdhet, integration, kommunalt självstyre eller för att förbättra småföretags arbetsförutsättningar. Det kan 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 utredningens förslag 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 ur ett internationellt perspektiv.

8 Författningskommentar

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

18 §

Paragrafen, som är ny, gäller utlämnande av uppgifter till organisationen Luxembourg Income Study (LIS) i Luxemburg.

I *första stycket första meningen* finns ett bemyndigande som ger regeringen rätt att föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut vissa uppgifter till LIS. De uppgifter som avses innefattar personuppgifter. Av bestämmelsen följer dock att uppgifterna inte direkt ska kunna hänföras till en enskild. Det innebär bl.a. att namn eller personnummer inte får anges i samband med att uppgifter lämnas ut med stöd av bemyndigandet. För uppgiftslämnande med stöd av bemyndigandet gäller även vissa särskilda krav enligt andra stycket.

Enligt undantaget i *andra stycket* ska inte några sådana personuppgifter som avses i 15 § första stycket lämnas till LIS, bortsett från uppgifter om hälsa. Av hänvisningen följer att varken känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, bortsett från uppgifter om hälsa, eller uppgifter om fällande domar i brottmål får lämnas ut. Med uppgifter om hälsa avses här sådana indirekta uppgifter om hälsa som följer av att utbetalning av sjukpenning eller liknande ersättning har skett. Det är inte frågan om direkta uppgifter om hälsa såsom t.ex. medicinska diagnoser, journalanteckningar eller andra uppgifter om genomförd medicinsk behandling.

I fråga om uppgiftslämnande enligt förevarande paragraf gäller en sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 b § OSL. Vidare gäller enligt 15 a § statistiklagen ett undantag från vissa rättigheter enligt dataskyddsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Författningskommentar

8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*24 kap. 8 b §*

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse i fråga om statistiksekretessen.

Enligt paragrafen hindrar inte statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § att uppgifter lämnas till organisationen Luxembourg Income Study (LIS) enligt 18 § statistiklagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen. Av hänvisningen följer att de krav som anges i 18 § statistiklagen måste vara uppfyllda för att en sekretessbrytande verkan ska gälla. Dessa krav avser bl.a. att uppgifterna inte direkt ska kunna hänföras till en enskild (se vidare författningskommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Kommittédirektiv 2021:4

Statistik över hushållens tillgångar och skulder

Beslut vid regeringssammanträde den 28 januari 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka uppgifter som behövs för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in,
- ta ställning till vilka myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Bilaga 1

Behovet av statistik över hushållens tillgångar och skulder är stort

Sverige saknar sedan 2007 en samlad individbaserad statistik om hushållens tillgångar och skulder. Sedan dess har dock flera myndigheter pekat på behov av att ta fram denna typ av statistik. Riksbanken har behov av bättre underlag för analyser av finansiell stabilitet och penningpolitik. Även Finansinspektionen har behov av bättre underlag för tillsyn och analys utifrån sina uppgifter rörande konsumentskydd, finansiell stabilitet och makrotillsyn.

Fördelningen av såväl inkomster som förmögenheter har vidare stor betydelse för samhällsutvecklingen – ekonomiskt och socialt. Att det i dag saknas en samlad statistik över storleken på samt sammansättningen och fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär att det saknas en komplett bild av den ekonomiska välfärdsutvecklingen.

Statistik över hushållens tillgångar och skulder är viktig för krisförebyggande arbete och finansiell stabilitet

Hushållens skulder har ökat kraftigt de senaste åren, enligt aggregerade uppgifter från nationalräkenskaperna. Skuldsättningen innebär risker som kan resultera i finansiell instabilitet, produktionsbortfall, arbetslöshet, minskad konsumtion och försämrade statsfinanser.

Avsaknaden av statistik över hushållens tillgångar och skulder medför att det i dag saknas möjligheter att analysera vad som kännetecknar de individer och hushåll som är högt skuldsatta, hur stor omfattningen av skuldsättningen är och hur sårbara hushållen är för störningar i ekonomin. För att förbättra Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att analysera skuldutvecklingen, bedriva ett krisförebyggande arbete och motverka finansiell instabilitet krävs därför uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samt uppgifter om omfattningen av utlåningen till hushållen från enskilda finansiella institut.

Mikrodata över hushållens tillgångar och skulder möjliggör en grundligare analys och större förståelse för hur penningpolitiken och ekonomiska förändringar påverkar hushållens ekonomi samt i förlängningen bruttonationalprodukten (BNP) och inflationen. Tillgången till sådana mikrodata skulle därför förbättra Riksbankens möj-

ligheter att dels bedriva en väl avvägd penningpolitik, dels analysera risker för den finansiella stabiliteten.

Även för Finansinspektionen skulle sådan mikrodata förbättra möjligheterna att analysera risker förknippade med hushållens skuldsättning. Det skulle även ge Finansinspektionen större möjligheter att utvärdera effekterna av bolånetak, amorteringskrav och andra genomförda makrotillsynsåtgärder.

För att Riksbanken och Finansinspektionen ska kunna genomföra ovanstående analyser krävs att nya uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samlas in, men även att uppgifter om t.ex. juridiskt kön, inkomst, arbetsmarknadsanknytning, utbildningsnivå, boendeform m.m. från redan befintliga register ska kunna sambearbetas av den som utför analysen.

Viss statistik över hushållens tillgångar och skulder finns redan tillgänglig. Sedan 2016 publicerar Statistiska centralbyrån (SCB) uppgifter om de svenska hushållens samlade reala och finansiella förmögenhet fördelad på några enskilda tillgångs- och skuldslag. Dessa uppgifter publiceras dock på en aggregerad nivå och finns inte tillgängliga som mikrodata. SCB:s uppgifter kan därför inte ligga till grund för djupare analyser av exempelvis enskilda hushålls skulder i förhållande till dess tillgångar. Befintlig statistik kan därmed inte användas för att t.ex. ta reda på hur många hushåll som befinner sig i riskzonen för att inte klara sina finansiella åtaganden vid en samhällsekonomiskt negativ ekonomisk händelse.

Mot bakgrund av de senaste årens ökade skuldsättning har Riksbanken och Finansinspektionen efterlyst mer detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder (se t.ex. Finansinspektionens Konsumentskyddsrapport från 2020 angående behovet av att få en helhetsbild över konsumenters skuldsättning). Utredningen om över-skuldsättning lyfte i sitt betänkande fram behovet av sådan detaljerad statistik på individnivå (SOU 2013:78). Dessutom har Internationella valutafonden (IMF) rekommenderat Sverige att bygga upp en detaljerad statistik över hushållens ekonomiska ställning för att analysera och möta de risker som den höga skuldsättningen innebär (se t.ex. IMF:s granskning av Sveriges finansiella sektor 2016). Vidare har Europeiska systemrisknämnden (ESRB) rekommenderat EU:s medlemsländer att ta fram detaljerad statistik över fastighetssektorn, vilket inkluderar statistik över hushållens tillgångar och skulder, för att länderna ska kunna genomföra välgrundade bedömningar av sek-

Bilaga 1

torns risker (Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 31 oktober 2016 om förbättrad statistik över fastighetssektorn, ESRB/2016/14).

Tillgång till mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är viktig för forskning och utvärdering inom flera områden. Vid analyser och utvärdering av fördelningen av det ekonomiska välståndet och social mobilitet är uppgifter om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga för att få fram en mer fullständig bild av fördelningen av ekonomiska resurser och ekonomisk utsatthet. Av samma anledning är uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga i analyser av ekonomisk jämställdhet. Mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är också betydelsefulla vid analyser av finansiella marknader och dynamiska processer som t.ex. entreprenörskap. Detsamma gäller analyser av ekonomisk utveckling. Även vid analyser av ekonomisk utveckling samt arbets- och bostadsmarknadernas funktionssätt utgör uppgifter om hushållens tillgångar och skulder viktiga bakgrundsvariabler.

Avskaffandet av förmögenhetsskatten har minskat tillgången till statistik över hushållens tillgångar och skulder

Sedan 2007, då förmögenhetsskatten avskaffades och förmögenhetsuppgifterna i självdeklarationen togs bort, saknas det detaljerade uppgifter på individnivå om hushållens ekonomiska tillgångar och skulder. Såväl forskare som internationella organisationer, t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), har påtalat den brist som avsaknaden av information om storleken på samt fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär för möjligheterna att följa och analysera fördelningen av det materiella välståndet.

SCB har, på uppdrag av regeringen, sett över möjligheten att på andra sätt framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder. Myndigheten utredde ett flertal alternativ men konstaterade att den saknar möjlighet att begära in individbaserad statistik från finansiella institut och att det inte finns några möjliga alternativa uppgiftskällor som på ett tillfredsställande sätt kan användas för att skatta hushållens tillgångar och skulder på individnivå.

Riksbanken lämnade i maj 2019 en framställning till riksdagen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (framst. 2018/19:RB4).

Riksbanken påtalade behovet av ny insamling av detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder samt föreslog att en utredning initieras för att kunna genomföra djupgående analyser av om och hur ny statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna samlas in och hanteras. Finansinspektionen och SCB ställde sig bakom innehållet i framställningen.

Finansutskottet delade Riksbankens bedömning i framställningen. Utskottet ansåg att regeringen bör tillsätta en utredning för att grundligt belysa och analysera hur en detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder skulle kunna byggas upp och användas utan att den personliga integriteten och personuppgiftsskyddet åsidosätts. Enligt utskottet bör det i utredningens uppdrag ingå att analysera vilka uppgifter som bör vara en del av statistiken, hur och vilken myndighet som är bäst lämpad att samla in uppgifterna, vilka databearbetningar som bör få göras av statistiken samt vilka myndigheter och organisationer som bör få tillgång till uppgifterna och i vilken omfattning.

Riksdagen beslutade den 23 oktober 2019 att bifalla Riksbankens framställning och för regeringen tillkännage det som finansutskottet anfört om att regeringen ska tillsätta en utredning om en ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:16).

Uppdraget att utreda förutsättningarna för insamling och hantering av uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder

Statistikens omfattning och avgränsningar

Den statistik över finansiella tillgångar och skulder som producerades fram till 2007 byggde på kontrolluppgifter över bankkontospårande, skulder och innehav av olika typer av värdepapper som rapporterades in av finansiella institut inom ramen för taxeringsprocessen. För de behov som redogjorts för ovan behöver dock avgränsningen och informationsinhämtningen göras på ett annat sätt.

Utöver de skulder och tillgångar som omfattades av den tidigare statistiken kan hushållen ha finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag. Uppgifter om sådana tillgångar förekom inte i de

Bilaga 1

kontrolluppgifter som utgjorde underlag för den tidigare statistiken. Sådana tillgångar är dock av stor vikt för hushållens finansiella ställning.

Utöver finansiella tillgångar påverkas hushållens ekonomiska välstånd, liksom förmågan att hantera inkomstbortfall och andra oförutsedda händelser, också av reala tillgångar som fastigheter och bostadsrätter. Det ekonomiska välståndet påverkas även av varaktiga konsumtionsvaror och försäkringstillgångar.

Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige, och i denna information ingår bl.a. taxerings- och värderingsenhetssuppgifter för mark och byggnader. Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret, men Skatteverket ansvarar för uppgifterna i registrets taxeringsdel. De taxeringsvärden som bestäms för varje skatte- och avgiftspliktig taxeringsenhet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Utredningen bör undersöka hur fastighetstaxering från fastighetsregistret skulle kunna bearbetas för att inkluderas i statistiken över hushållens tillgångar, bl.a. taxerings- och värderingsenhetssuppgifter för mark och byggnader. Avseende bostadsrätter saknas för närvarande motsvarande information som i fastighetsregistret. Regeringen har dock gett en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas (dir. 2020:123). Information om bostadsrätter och bostadsrätters värde bör ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Varaktiga konsumtionsvaror kan ha en stor inverkan på förmögenhetsfördelningen eftersom de är relativt värdefulla i förhållande till övriga finansiella och reala nettoförmögenheter. Så kan särskilt vara fallet för individer med låga inkomster och små tillgångar i övrigt. Idealiskt sett bör därför även varaktiga konsumtionsvaror som t.ex. bilar, båtar, möbler, smycken, konst och antikviteter ingå i förmögenhetsstatistiken. I praktiken är det dock mycket svårt att på ett systematiskt sätt samla in uppgifter om tillgången till och värdet av de flesta sådana varor. Därför bör utgångspunkten vara att endast sådana varaktiga konsumtionsvaror där det finns befintliga uppgifter om ägandeförhållanden, t.ex. fordon, ska ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Försäkringstillgångar såsom upparbetade pensionsrätter för allmän pension och tjänstepension samt andra socialförsäkringstillgångar har stor betydelse för individers behov av försiktighetssparande och av att bygga upp finansiella tillgångar. Sådana försäkrings-

tillgångar skulle därför kunna ingå i den nya statistiken. Uppgifter om vissa sådana tillgångar finns bokförda i register. Andra är dock av mer teoretisk natur och lämpar sig därför inte att vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Uppgifter om pensionsbehållning och tillgodohavanden för allmän inkomstpension, inklusive premiepension, finns tillgängliga i register hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har, efter uppdrag från regeringen, analyserat hur officiell statistik över tjänstepensioner skulle kunna utformas. Myndigheten har i två rapporter lämnat förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas (VER 2016-304 och VER 2017-196).

Utöver nämnda pensionstillgångar har individer implicita, dvs. underförstådda, tillgångar genom att omfattas av andra socialförsäkringar som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa värden är dock mer abstrakta. De bör därför inte vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Det skuldbegrepp som användes i förmögenhetsbeskattningen avsåg i huvudsak studieskulder och skulder som var kopplade till skattepliktiga tillgångar som exempelvis fastigheter. Andra skulder som konsumentkrediter och skulder kopplade till skattebefriade tillgångsslag som onoterade aktier var undantagna. I den nu aktuella statistiken över hushållens tillgångar och skulder bör skuldbegreppet vara mer fullständigt. Uppgifter om fastighetskrediter, bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter och blanco-/borgenskrediter bör därför ingå.

Konsumentkrediter och korta lån från mindre finansiella institut har blivit vanligare och kan vara av stor betydelse för hushåll med låga inkomster och små marginaler. En av de vanligaste orsakerna till överskuldssättning är just konsumtionskrediter. För att statistiken ska vara så fullständig som möjligt bör ambitionen därför vara att information avseende hushållens samtliga finansiella åtaganden ingår. Detta kan kräva att uppgifter behöver samlas in från institut som i dag inte rapporterar sin utlåning till någon central aktör. Hur denna typ av data kan samlas in för att få en heltäckande bild av hushållens skulder bör därför utredas, med beaktande av hur uppgiftslämnarbördan för berörda uppgiftslämnare kan begränsas. I detta arbete bör också beaktas eventuella framtida initiativ till någon form av skuldregister för att möta kreditgivares behov av en samlad bild av hushållens finansiella åtaganden, t.ex. vid kreditprövning.

Bilaga 1

De uppgifter som samlas in om hushållens tillgångar och skulder kan behöva kompletteras med bakgrundsvariabler från befintliga register, t.ex. uppgifter om juridiskt kön, inkomster, arbetsmarknadsanknytning, utbildning och boendeform. Detta för att uppfylla syftet att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka uppgifter som, utifrån de samhällsbehov som finns, behövs för att genom individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- bedöma behovet av och möjligheten att i statistiken inkludera finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag, reala tillgångar som t.ex. fastigheter, bostadsrätter, vissa varaktiga konsumtionsvaror, vissa försäkringstillgångar som t.ex. pensionsrätter samt eventuella andra tillgångar,
- undersöka hur uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag skulle kunna samlas in,
- analysera och föreslå hur uppgifter om fastigheter och bostadsrätter kan värderas i statistiken, och
- analysera och föreslå hur uppgifter om vissa varaktiga konsumtionsvaror kan värderas i statistiken.

Sekretess och dataskydd

Insamling och bearbetning av uppgifter som rör hushållens tillgångar och skulder innebär ett intrång i den personliga integriteten för de personer som uppgifter samlas in om. Insamlingen innebär vidare att den insamlade myndigheten kan komma att behöva hantera känsliga och skyddsvärda personuppgifter.

Den 25 maj 2018 trädde 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), nedan kallad dataskyddsförordningen, i kraft. Denna förordning, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU, syftar bl.a. till att öka enskildas

Bilagor

kontroll över sina personuppgifter och innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas, t.ex. för statistiska ändamål. Dataskyddsförordningen kompletteras i svensk rätt bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns vidare vissa bestämmelser om behandlingen av personuppgifter för framställning av statistik.

Det kan finnas behov av att i lag eller förordning komplettera befintliga bestämmelser för att behandlingen av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder ska vara förenlig med bl.a. dataskyddsförordningen. Med hänsyn till att de uppgifter som den nya statistiken ska vila på sannolikt i dag inte finns tillgängliga i befintliga register kan det vidare finnas behov av en reglering om uppgiftsskyldighet för enskilda. I syfte att minska uppgiftslämnarbördan bör dock i första hand befintliga register användas. Förutsättningarna för ett uppgiftslämnande mellan myndigheter, särskilt med hänsyn till regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), bör därför undersökas.

De avvägningar som behöver göras mellan behovet av en heltäckande förmögenhetsstatistik och integritetsintresset kräver en djupgående analys av bl.a. vilka uppgifter som får ingå, hur och av vilken myndighet uppgifterna får samlas in, vilken typ av behandling som ska vara tillåten samt vilka som ska kunna få tillgång till uppgifterna. Detta kräver överväganden både av teknisk och etisk karaktär samt överväganden kring hur personuppgiftsbehandlingen behöver regleras samt förutsättningarna för en rättssäker och effektiv insamling av uppgifterna.

Utredaren ska därför

- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till aktuella integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in på ett kostnadseffektivt sätt, företrädesvis genom att använda redan insamlade uppgifter i befintliga register, och vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för insamlingen,

Bilaga 1

- ta ställning till vilka urval och bearbetningar av uppgifterna som ska få göras och under vilka förutsättningar,
- analysera och ta ställning till vilka andra myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, för vilka syften och vilka eventuella begränsningar som behöver finnas för deras behandling av uppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att möjliggöra utlämnande av individdata till LIS Cross-National Data Center

LIS Cross-National Data Center (LIS) är ett internationellt data-center med säte i Luxemburg. Vid LIS administreras två databaser avsedda för forskning kring frågor om inkomstfördelning, fattigdom och förmögenhetsfördelning, Luxembourg Income Study Database och Luxembourg Wealth Study Data-base. Databaserna består av uppgifter om medborgares förmögenheter, inkomster, skatteinbetalningar, socialförsäkringar och bidrag i nästan 50 länder. SCB har levererat uppgifter till LIS sedan det startade 1983. Myndigheten har dock sedan 2005 bedömt att det saknas rättsligt stöd för utlämning av uppgifterna. Den senaste leveransen av datamaterial avseende Sverige som har lämnats till LIS avser därför år 2005. Sverige ingår därmed inte längre i den internationella forskningen om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt från databasen.

Riksrevisionen bedömde i rapporten Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna (RIR 2016:24). Forskningsdatautredningen lämnade i betänkandet Rätt att forska ett förslag till en rättslig reglering för att ge SCB möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till den organisation som administrerar databaserna i LIS (SOU 2018:36). Förslaget berörde dock utlämnandet av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, inte enbart LIS. SCB har vidare anfört att den föreslagna regleringen saknar en sekretessbrytande bestämmelse samt författningsreglerad uppgiftsskyldighet för SCB.

Bilaga 1

Utredaren ska därför

- analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter till LIS på individnivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I detta ingår att redogöra för ekonomiska konsekvenser för de enskilda myndigheter som direkt berörs av utredarens förslag.

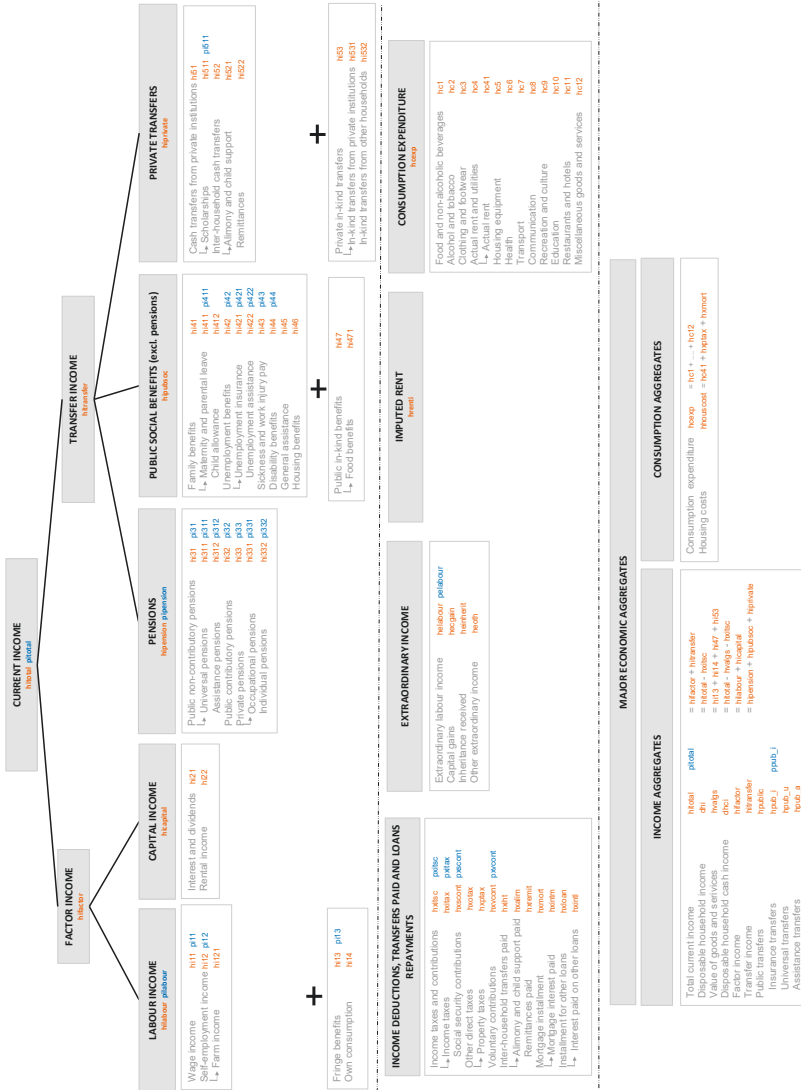
Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång samråda med Riksbanken, Finansinspektionen, SCB och Regeringskansliet (Finansdepartementet) samt inhämta synpunkter från registerhållande myndigheter som Lantmäteriet och Skatteverket. Vidare ska utredaren samråda med utredningen om ett offentligt register för bostadsrätter (Fi 2020:10) och ta del av och beakta de förslag som denna utredning lämnar. Utredaren ska även beakta andra pågående arbeten, t.ex. Pensionsmyndighetens förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas, som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget.

Den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS Cross-National Data Center ska redovisas senast den 30 april 2021. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 juni 2022.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2



For more information about the exact definition of the variables, please check the variables definitions in [METS](#)

Fredrik Carlsson
Peter Gärdqvist

Resultat utvärdering av köpeskillingskoefficient

Utvärderingen avser hur väl de uträknade köpeskillingskoefficienterna (K/T-tal) stämmer för småhus som blivit sålda under åren 2015 till 2020.

Eftersom utvärderingen sker på samma datamaterial som ligger till grund för beräkningen av K/T-talen kommer skillnaden mellan det beräknade marknadsvärdet och köpeskillingen i medelvärde att vara litet. Däremot kan variationen mellan olika objekt vara stor. Det är denna variation som har undersökts.

Vid beräkning av marknadsvärde används det för objektet aktuella kommunala K/T-talet multiplicerat med taxeringsvärdet. Detta görs för det år som försäljningen skedde. På så sätt håller vi nere effekterna av förändringar över tid. Värt att notera är att desto längre från taxeringstillfället ju större är risken att taxeringsvärdet inte längre speglar status för fastigheten, eftersom man har haft längre tid på sig att genomföra exempelvis renoveringar och ombyggnationer.

När vi har ett försäljningspris (köpeskillning) och ett beräknat marknadsvärde kan vi beräkna korrelationen (R) mellan dessa samt kvartilsvaståndet (q3-q1).

Nedan följer en resultattabell. Utöver detta bifogas en tabell med samtliga kommuner. **Se avsnitten Beskrivning av mikrodata och Kommentarer om resultat under tabellen.**

Utvärdering köpeskillingskoefficienter på riks-, läns- och kommunnivå för åren 2015-2020

Sålda småhus med typkod Z20 som ingår i prisstatistiken, både äganderätt och tomträtt. Korrelation och kvartilavstånd avseende förhållandet mellan K/T-tal (köpeskillingskoefficient) och faktisk köpeskilling för sålda objekt respektive år

År	2015-2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Samtliga småhus							
Korrelation R	0,94481	0,94551	0,94682	0,94613	0,94508	0,94361	0,93989
Kvartilavstånd q3-q1 (tkr)	619,5	522,5	571,8	630,1	627,5	656,6	731,0
Antal objekt	416 261	72 718	68 044	68 484	66 942	69 069	71 004
Endast permanentbostad							
Korrelation R	0,94824	0,95003	0,94964	0,94960	0,94787	0,94706	0,94334
Kvartilavstånd q3-q1 (tkr)	635,7	536,8	589,8	651,3	645,0	668,7	742,0
Antal objekt	345 551	60 078	56 322	56 722	56 358	57 964	58 107
Endast äganderätt							
Korrelation R	0,94505	0,94586	0,94703	0,94640	0,94529	0,94382	0,94006
Kvartilavstånd q3-q1 (tkr)	619,1	521,4	571,1	630,4	628,4	658,0	730,9
Antal objekt	405 590	70 725	66 216	66 701	65 249	67 353	69 346
Topp 5 län med bäst korrelation							
Västerbottens län	0,93407	0,93856	0,93009	0,93398	0,93249	0,93227	0,93178
Västra Götalands län	0,93313	0,93085	0,93434	0,93366	0,93542	0,93211	0,92734
Stockholms län	0,92917	0,92770	0,92626	0,92552	0,93086	0,93200	0,92914
Örebro län	0,92290	0,93508	0,92537	0,90877	0,91971	0,92924	0,91905
Jämtlands län	0,92282	0,93497	0,92496	0,92211	0,91683	0,92973	0,91744
Topp 5 län med sämst korrelation							
Gotlands län	0,86374	0,83014	0,85699	0,87519	0,90916	0,87433	0,83095
Södermanlands län	0,87176	0,88257	0,85022	0,85890	0,87261	0,87321	0,87320
Dalarnas län	0,88383	0,88292	0,89625	0,87787	0,88308	0,87799	0,87776
Blekinge län	0,88619	0,89394	0,87435	0,89253	0,87125	0,89154	0,87965
Norrbottnens län	0,89493	0,90033	0,89268	0,89178	0,8923	0,8918	0,89499
Topp 10 kommuner med bäst korrelation							

År	2015-2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Samtliga småhus							
Lund	0,92897	0,93385	0,91810	0,91450	0,93463	0,93718	0,9108
Stockholm	0,92498	0,92660	0,92474	0,92421	0,92451	0,92417	0,92495
Uppsala	0,91835	0,92920	0,93495	0,91617	0,92943	0,91569	0,89413
Kalmar	0,9174	0,91118	0,91852	0,92201	0,90392	0,91776	0,92281
Malmö	0,91212	0,92403	0,91896	0,91736	0,89727	0,91301	0,88455
Åre	0,91074	0,88771	0,89662	0,92251	0,92758	0,92839	0,90623
Göteborg	0,90992	0,90851	0,89939	0,90553	0,90412	0,91425	0,91244
Helsingborg	0,90498	0,88642	0,89378	0,91127	0,92019	0,90408	0,90580
Älvdalen	0,90434	0,87884	0,93185	0,92045	0,89817	0,91534	0,84849
Östersund	0,90368	0,92983	0,89931	0,89803	0,90735	0,88619	0,89698
Topp 10 kommuner med sämst korrelation							
Åsele	0,54552	0,54141	0,54472	0,47288	0,67332	0,63096	0,55529
Ragunda	0,63019	0,65589	0,69805	0,67205	0,73051	0,42106	0,69097
Malå	0,67617	0,69490	0,71812	0,81519	0,54030	0,57110	0,67745
Norberg	0,67825	0,68890	0,77088	0,76059	0,55144	0,69490	0,44608
Munkfors	0,67974	0,69220	0,71353	0,42973	0,50124	0,28365	0,80062
Ödeshög	0,68828	0,79231	0,77194	0,52484	0,70275	0,46571	0,75404
Öckerö	0,68933	0,63940	0,75446	0,62184	0,72824	0,67667	0,49781
Vansbro	0,69099	0,70923	0,69088	0,55504	0,65866	0,66205	0,71236
Kalix	0,70057	0,72151	0,70762	0,76489	0,72508	0,63432	0,61143
Ånge	0,70109	0,66478	0,54111	0,61351	0,71272	0,70143	0,73890

Källa: SCB:s Fastighetsprisregister

Beskrivning av mikrodata

Mikrodatauppgifterna som har använts kommer från SCB:s Fastighetsprisregister. De specifika uppgifterna från registret som har använts är småhus med typkod 220. De som har valts ut är de som ingår i den officiella prisstatistiken inom undersökningen Fastighetspriser och lagfarter, vilka anses vara "marknadsmässiga". För de transaktioner som ingår i prisstatistiken gäller ett antal kriterier, men de viktigaste är att taxeringsvärdet ska vara jämförbart med det som har sålts, köpeskillingen får inte överstiga 20 miljoner kronor, överlåtelse genom försäljning samt att köpeskillingskoefficienten måste ligga mellan 0,8 och 6,0. Materialet kan delas in i olika grupper och de vanligaste är fritidshus och småhus för permanentboende, men även äganderätt och tomträtt. De som har benämnts "Endast permanentbostad" i tabellen avser alltså försäljningar av både äganderätt och tomträtt, medan "Endast äganderätt" avser försäljningar av både fritidshus och småhus för permanentboende.

Kommentar om resultat

En korrelation på 0,9 brukar anses vara stark och en korrelation på 0,4 kan betraktas som mycket svag. Så på riksnivå är sambandet mellan ett beräknat marknadspris utifrån taxeringsvärde multiplicerat med köpeskillingskoefficient och faktiska köp mycket stark. Men även då vi har ett starkt samband så kan vi se att kvartilavståndet (q3-q1) för skillnaden mellan verkliga köp och ett beräknat marknadsvärde är ungefär 620 tkr. Det innebär att skillnaden mellan verkliga köp och ett beräknat marknadsvärde avviker från varandra med mer än 620 tkr för mer än hälften av alla sålda objekt. Det är troligen framförallt två faktorer som påverkar detta. Den ena faktorn är tiden, köpeskillingskoefficienterna är uträknade från ett snitt för helåret. Men i verkligheten skiljer det sig egentligen över ett år. Den andra faktorn är troligen att taxeringsvärdena inte alltid speglar det verkliga värdet hos fastigheten. Det finns andra egenskaper än de som finns med i fastighetsdeklarationen som påverkar priset.

På kommunnivå ser vi större skillnader i korrelationen. Kommuner med sämst korrelation är mindre kommuner på landsbygden. Den sämre korrelationen kan bero på färre sålda objekt vilket gör beräkningen av både taxeringsvärdet och köpeskillingskoefficienten osäkrare. Däremot ser det bättre ut för större kommuner där finns ett starkt samband mellan försäljningspris och ett beräknat marknadsvärde. Antagligen finns också en större del av det totala värdet för fastigheter i dessa kommuner.

Variabeluppsättning

Uppgifter om reala tillgångar och varaktiga konsumtionsvaror

Fastigheter och tomträtter	1	Fastighetsbeteckning, fastighetsnummer och UUID
	2	Geografiskt läge vad gäller det län, den kommun och det distrikt där fastigheten eller tomträtten är belägen
	3	Typ av taxeringsenhet
	4	Samtliga taxerade ägares personnummer och respektive ägares andel av taxeringsenheten
	5	I förekommande fall, senaste köpeskilling och datumet för köpet
	6	Taxeringsenhetens senaste taxeringsvärde avseende mark respektive byggnad och vilket taxeringsår som detta värde avser
	7	Taxeringsvärdet för byggnad på ofri grund och vilket taxeringsår som detta värde avser
	8	Totalt belopp avseende inteckningar
	9	Antal kvadratmeter bostadsyta
	10	Typ av fång
	11	Beräknat marknadsvärde
Bostadsrätter	1	Samtliga bostadsrättsinnehavares personnummer och den andel som respektive bostadsrättshavare innehar av bostadsrätten
	2	Bostadsrättslägenhetens beteckning enligt 6 § lagen om lägenhetsregister
	3	Bostadsrättsföreningens organisationsnummer
	4	I förekommande fall, senaste köpeskilling och tidpunkt för denna övergång
	5	Bostadsrättslägenhetens storlek vad antal rum, köktyp och bostadsarea
	6	I förekommande fall, att bostadsrättslägenheten är föremål för pantsättning
	7	Typ av fång
	8	Beräknat marknadsvärde

Varaktiga konsumtions- varor (motordrivna fordon och släpvagnar)	1 Fordonets registreringsnummer och den registrerade ägarens personnummer
	2 Fabrikat och modell
	3 Fordonsår
	4 I förekommande fall, vägmätarställning
	5 Beräknat marknadsvärde

Uppgifter om finansiella tillgångar

Medel på inlåningskonto	1	Kontonummer och samtliga kontohavarens personnummer	Pension och försäkring	
	2	Tillgodohavande och upplupen ränta	Allmän pension	1 Den försäkrades personnummer
	3	Valuta		2 Värdet på konton för inkomstpension respektive premiepension
	4	I förekommande fall, bindningstid		3 Värdet av pensionsgrundande belopp, intjänade pensionsrätter, och i förekommande fall pensionspoäng för tilläggs-pension för fastställelseåret
	5	Inlåningsränta i procent		4 De fonder som premiepensionen är placerad i och deras marknadsvärde
	6	Det kontohållande institutets organisationsnummer		5 I förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjat och eventuellt tecknat efterlevandeskydd
Noterade finansiella instrument	1	Ägarens personnummer	Tjänstepension	
	2	Instrumenttyp och instrumentets namn i klartext	<i>Tryggad genom tjänstepensionsförsäkring</i>	1 Den försäkrades personnummer
	3	Antal instrument och kurs eller i förekommande fall nominellt belopp, samt marknadsvärde i kronor eller i procent av nominellt belopp		2 Försäkringsnummer och försäkringsform: förmånsbestämd eller premiebestämd försäkring
	4	I förekommande fall, ISIN-, CUSIP- eller SEDOL-nummer		3 Typ av förvaltning: traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fondförsäkring

	5	Emittentens organisationsnummer och LEI-kod, eller om detta saknas, emittentens namn och hemland		4	Akkumulerat pensionkapital eller intjänad förmånsbestämd pensionsrätt
	6	I förekommande fall, det förvaltande institutets organisationsnummer		5	I förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar för vilka försäkringsstagaren eller andra ersättningsberättigade bär placeringsrisken och värdet av dessa
Onoterade fondandelar	1	Ägarens personnummer		6	Val av återbetalningsskydd
	2	Antalet fondandelar och NAV-kurs		7	I förekommande fall, kollektivavtalsområde
	3	ISIN-nummer och fondens namn i klartext		8	I förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats
	4	Emittentens LEI-kod		9	Organisationersnummer avseende försäkringsgivaren
Övriga onoterade finansiella instrument	1	Fysiska personers aktier och andelar i onoterade företag värderade utifrån företagets substansvärde	<i>I egen regi tryggad genom kreditförsäkring</i>	1	Den pensionsberättigades personnummer
	2	Fysiska personers onoterade aktier i noterade företag värderade utifrån de noterade aktiernas värde		2	Intjänad förmånsbestämd pensionsrätt
				3	Pensionsgrundande tjänstetid
			<i>Från arbetsgivare i offentlig verksamhet</i>	1	Den pensionsberättigades personnummer
				2	Pensionsunderlag
				3	Pensionsgrundande tjänstetid

Privat pensions-sparande	
<i>Privata pensions-försäkringar</i>	1 Den försäkrades personnummer
	2 Försäkringsnummer
	3 Typ av förvaltning; traditionell försäkring för vilken försäkrings-givaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fond-försäkring
	4 ackumulerat pensionkapital
	5 I förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken och värdet av dessa
	6 Val av återbetalningsskydd
	7 I förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats
8 Organisationsnummer på det försäkringsgivande institutet	
<i>Individuellt pensions-sparande (IPS)</i>	
	1 Kontohavarens personnummer
	2 Kontonummer
	3 I förekommande fall, tillgodo-havande av inlånade medel
	4 I förekommande fall, de värdepapper som ingår i det individuella pensionssparandet och dess marknadsvärde
	5 I förekommande fall, uppgift om att utbetalning påbörjats
	6 Pensionssparinstitutets organisationsnummer

Privat kapital- försäkring (ej pension)	1	Den försäkrades personnummer
	2	Försäkringsnummer
	3	Typ av förvaltning, traditionell försäkring för vilken försäkringsgivaren bär placeringsrisken, traditionell försäkring för vilken försäkringstagaren eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken, eller fondförsäkring
	4	Ackumulerat värde
	5	I förekommande fall, de värdepapper som är placerade i försäkringar och för vilka den försäkrade eller någon annan ersättningsberättigad bär placeringsrisken och värdet av dessa
	6	Det försäkringsgivande institutets organisationsnummer

Tabell 1 Uppgifter om skulder

Lån från Centrala studiestödsnämnden	1 Låntagarens personnummer
	2 Lånetyper; studiemedel, studielån eller annuitetslån
	3 Skuldbelopp
	4 Under året påförd ränta och avgifter samt betalda avgifter och årsbelopp, eller i förekommande fall årsavgift
Bostadslån	1 Samtliga låntagares personnummer
	2 Lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långgivaren använder i fråga om det aktuella lånet,
	3 Lånets utestående nominella belopp och förfalldatum
	4 Startdatum och åtagandebelopp vid startdatum
	5 Överenskommen årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället, räntejusteringsdatum och räntebindningstid
	6 Amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen
	7 Den säkerhet som lämnats för lånet i form av inteckning i fast egendom eller tomträtt, eller pant i bostadsrätt samt uppgift om säkerhetens fastighetsbeteckning eller geografiska placering
	8 Långgivarens organisationsnummer
Konsumtionslån	1 Samtliga låntagares personnummer
	2 Lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som långgivaren använder i fråga om det aktuella lånet
	3 Åtagandebelopp vid startdatum
	4 Lånets utestående nominella belopp och förfalldatum
	5 Lånetyper; blancholån, objektslån, kort- eller kontokredit, depåkredit, eller annan fakturakredit
	6 Årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället
	7 Amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen
	8 i förekommande fall, den säkerhet som lämnats för lånet i form av; värdepapper, fordon eller annat
	9 långgivarens organisationsnummer

Skulder hos inkassobolag	1	Samtliga gäldenärens personnummer
	2	Den aktuella borgenärens organisationsnummer
	3	Skuldens utestående nominella belopp och upplupen ränta
	4	Datum då skulden förvärvades
	5	Om skulden är föremål för en pågående avbetalningsplan
Skulder hos Kronofogdemyndigheten		
Allmänna mål	1	Gäldenärens personnummer
	2	Borgenär/sökande
	3	Kapitalbelopp, dvs. sökandens fordran vid begärd utmätning
	4	Totalt skuldbelopp, inklusive ränta och avgifter
Enskilda mål	1	Gäldenärens personnummer
	2	Gäldenärens totala utestående skuld, inklusive ränta och avgifter
	3	Gäldenärens totala skuld vid begärd utmätning
Skuldsanering	1	Uppgift om att en viss fysisk person omfattas av ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering



Post-trade made easy

EUROCLEAR SWEDEN NOMINEES	CODE
AKTIEINVEST FK AB	AIV
AVANZA BANK AB	AVA
CARNEGIE INVESTMENT BANK AB	CFK
CITIBANK EUROPE PLC, SVERIGE FILIAL	CIT
DANSKE BANK A/S, DANMARK, SVERIGE FILIAL	DDK
DNB BANK ASA, FILIAL SVERIGE	DNS
ERIK PENSER BANKAKTIEBOLAG	EPF
GARANTUM FONDKOMMISSION AB	GTM
LÄNSFÖRSÄKRINGAR BANK AB	LFB
MANGOLD FONDKOMMISSION AB	MAN
NORDEA BANK ABP, SVERIGE FILIAL	NBA
NORDNET BANK AB	NON
PARETO SECURITIES AB	OHM
NASDAQ CLEARING AKTIEBOLAG	OMS
SKANDIABANKEN AKTIEBOLAG	SBN
SKANDINAVISKA ENSKILDA BANKEN AB	SEB
SVENSKA HANDELSBANKEN AB	SHB
SÖDERBERG & PARTNERS SECURITIES AB	SOP
SPARBANKEN SYD	SSY
SWEDBANK AB	SWB
TRAC SERVICES AS	AAM
EUROCLEAR FINLAND LTD	APK
NORDEA BANK DENMARK A/S	NDA
DEN DANSKE BANK AS NOM	XDB

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare
för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande
bedömning av omfattningen,
lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa
bidragsbrott. Administrativt
sanktionssystem och effektivare
hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt
skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2.
Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet
och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångs-
vård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och
jämlighet i vård och omsorg för
äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva
intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-
direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi
för främjande av hållbar utveckling
för företag i kulturella och kreativa
branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.
A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll
i arbetsmiljöarbetet. Värdet av före-
byggande arbete och allas rätt till
en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter
i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa
frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens
tillgångar och skulder. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan [43]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]

Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]