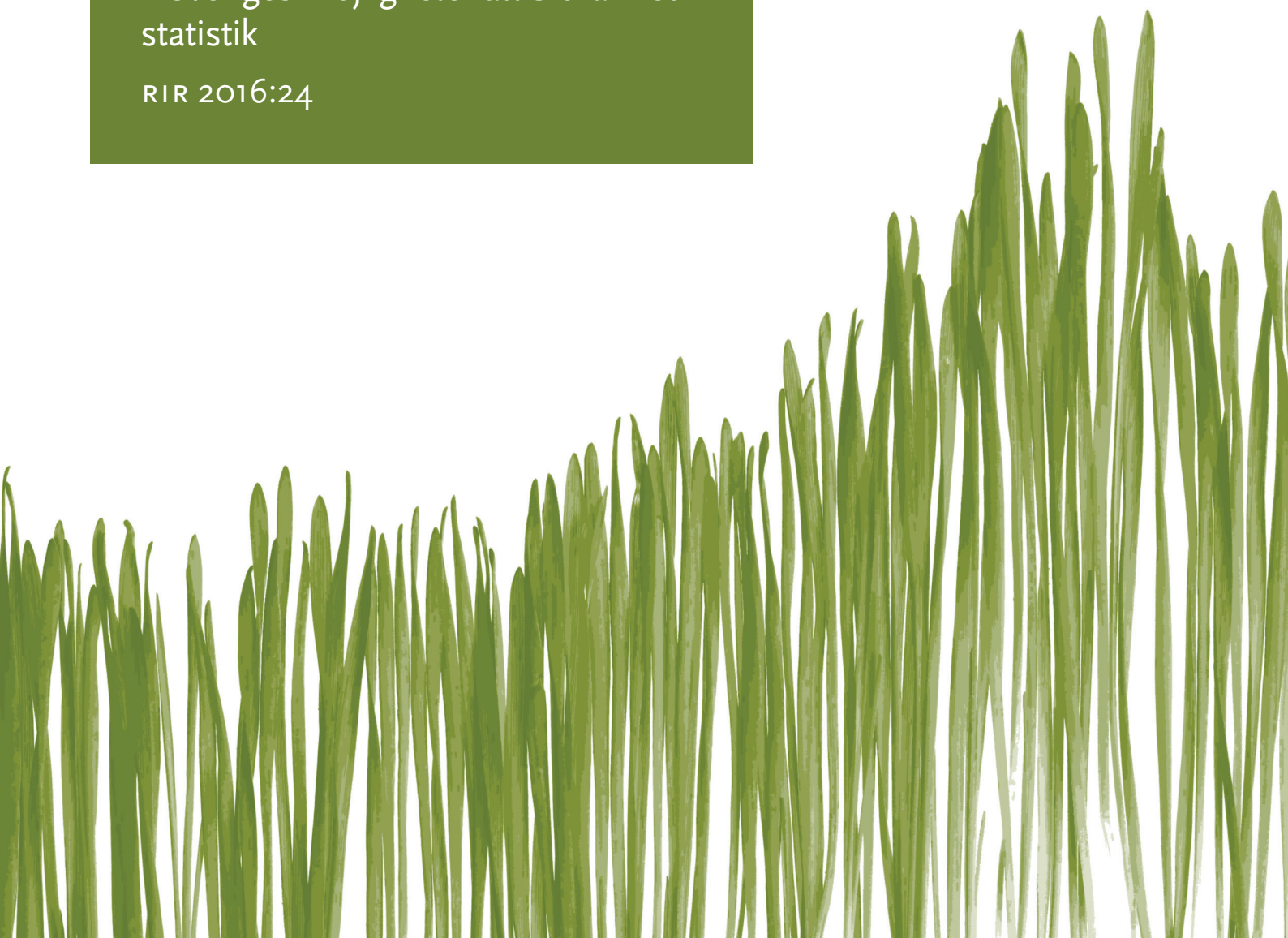


# Internationella jämförelser av inkomstskillnader

– Sveriges möjligheter att bidra med  
statistik

RIR 2016:24



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-417-9

RIR 2016:24

FOTO: CORBIS

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:*

## Internationella jämförelser av inkomstskillnader

### – Sveriges möjligheter att bidra med statistik

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för att lämna ut data till den internationella forskningsdatabasen LIS. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet och SCB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Vi vill tacka referenspersonerna professor Robert Erikson och Bengt Westerberg och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter.

Rapporten innehåller slutsatser och en rekommendation som avser regeringen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Enhetschef Joakim Hussénus har varit föredragande. Juristen Anna-Karin Waldton har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Joakim Hussénus

*För kännedom:*

Regeringen, Finansdepartementet  
Statistiska centralbyrån, SCB

INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER AV INKOMSTSKILLNADER

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Frågeställning och avgränsningar	7
2 Inkomstskillnader och fattigdom	8
2.1 Intresset för inkomstfördelningsfrågor	8
2.2 Statistiskt material för forskning	9
2.3 LIS Cross-National Data Center	10
3 Rättsliga förutsättningar	13
3.1 Vilka möjligheter har SCB att lämna ut uppgifter till den internationella forskningsdatabasen LIS?	13
3.2 Vad krävs för att ett utlämnande ska få ske till LIS-databasen?	16
Referenser	17

INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER AV INKOMSTSKILLNADER

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

### Bakgrund och syfte

Internationella organisationer som FN och EU har satt upp mål för att minska inkomstskillnaderna. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling har bl.a. målen ”utrota fattigdomen” och ”minska inkomstspridningen inom och mellan länder”. EU har ett mål till 2020 om att antalet människor inom EU som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social utestängning ska ha minskat med minst 20 miljoner.

Sverige har sedan länge deltagit i den internationella forskningen om befolkningens inkomstskillnader, fattigdom och hur skatte- och socialförsäkringssystemet påverkar befolkningens disponibla inkomster. Bidragande till detta har varit den goda tillgången på registerdata av hög kvalitet som finns att tillgå vid Statistiska centralbyrån (SCB).

Svenska forskare har under lång tid deltagit i ett internationellt samarbete benämnt ”Luxembourg Income Study” (LIS). Detta är en databas med uppgifter om medborgares inkomster, skatter, socialförsäkringar och bidrag i 47 länder. SCB har levererat in uppgifter sedan LIS startade 1983, men har de senaste tio åren bedömt att uppgifterna av rättsliga skäl inte kan lämnas ut.

Granskningsfrågan är:

- Finns rättsliga förutsättningar för SCB att lämna ut uppgifter till LIS-databasen?

Syftet med granskningen är inte att pröva SCB:s ställningstagande om utlämnande av uppgifter till LIS. Syftet är istället att belysa hur SCB motiverat sitt ställningstagande och med utgångspunkt i detta om möjligt peka på alternativa lösningar.

### Granskningens resultat

#### Data för forskning om inkomstfördelning

Intresset för frågor som rör inkomstfördelning har ökat i samhället och inom politiken. Internationella organisationer ägnar frågorna större intresse än tidigare och både EU och FN har mål som handlar om fattigdom och inkomstspridning.

För att kunna analysera fördelningar mellan individer eller familjers inkomster behövs uppgifter på individnivå. I många länder görs regelbundet undersökningar som finns tillgängliga vid landets statistikmyndighet – i Sverige är det SCB som har dessa.

Det finns internationella sammanställningar hos exempelvis OECD. LIS, "Luxembourg Income Study", är en mer omfattande databas som förvaltas av en internationell forskningsorganisation. LIS är en högt respekterad organisation i forskarsamhället och tillhandahåller två databaser för forskning.

En slutsats är att intresset för inkomstfördelning är stort och att Sverige har data som är viktiga ur ett internationellt perspektiv. LIS är internationellt en viktig databas för forskare.

### SCB:s möjligheter att lämna uppgifter till LIS

Riksrevisionens rättsliga genomgång av förutsättningarna för SCB att lämna ut uppgifter till LIS visar att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna.

I avvaktan på att den större frågan om behandling av uppgifter avseende forskningsdatabaser som tas upp i Registerforskningsutredningens betänkande (SOU 2014:45) och i utredningen om personuppgiftsbehandling för forskningsändamål (SOU U2016:04) får en lösning, bör frågan om utlämning till LIS lösas skyndsamt.

- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen, utifrån en avvägning av den nytta databasen innebär för forskningens behov och den enskildes behov av integritet, tar ställning till om uppgifter ska lämnas ut till LIS.



# 1 Frågeställning och avgränsningar

I denna granskning ges först en bakgrund om inkomstfördelningsanalyser och om "Luxembourg Income Study" (LIS). Därefter görs en utredning av de rättsliga utgångspunkterna för att lämna ut uppgifter till LIS.

Frågeställningen är:

- Finns rättsliga förutsättningar för SCB att lämna ut uppgifter till LIS-databasen?

Syftet med denna granskning är inte att pröva SCB:s ställningstagande om utlämnande av uppgifter till LIS. Syftet är istället att belysa hur SCB motiverat sitt ställningstagande och med utgångspunkt i detta om möjligt peka på alternativa lösningar.

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och samtal med SCB. De rättsliga förutsättningarna för att lämna ut uppgifter till LIS har belysts. Arbetet har utförts av juristen Anna-Karin Waldton och enhetschefen Joakim Hussénus.

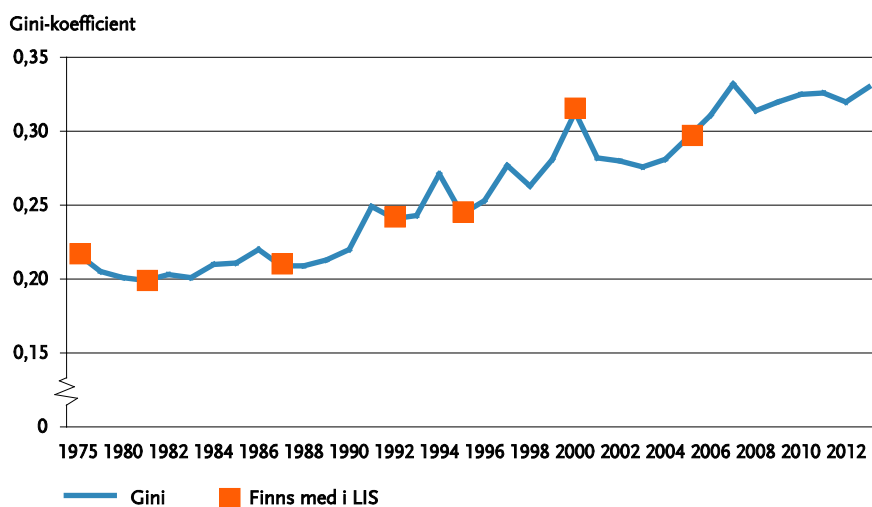
## 2 Inkomstskillnader och fattigdom

I detta kapitel ges en bakgrund till forskningsområdet inkomstfördelning och en beskrivning av organisationen LIS Cross-National Data Center.

### 2.1 Intresset för inkomstfördelningsfrågor

Intresset för frågor som rör inkomstfördelning inom samhällsdebatt, politik och forskning har ökat de senaste åren. Bidragande till det stigande intresset är att det i många västliga länder sedan 1980- och 1990-talen funnits en långsiktig trend till ökande inkomstskillnader i befolkningarna. Detta kan illustreras med den så kallade Gini-koefficienten, ett nyckeltal som sammanfattar inkomstskillnader i ett land, se diagram 1. Efter finanskrisen 2008 har även intresset för toppinkomsternas ökande andel av de totala inkomsterna lyfts fram, bl.a. av nationalekonomen Thomas Piketty (2013). Det finns farhågor för att den demografiska utvecklingen med åldrande befolkningar och stor migration ytterligare kan bidra till ett tudelat samhälle. Om de grupper som har låga inkomster får en sämre ekonomisk utveckling än den övriga befolkningen ökar den relativa ekonomiska fattigdomen.

**Diagram 1** Inkomstspridningen i Sverige mätt med Gini-koefficienten.



*Källa: SCB. Gini kan variera mellan 0 och 1 där högre tal innebär större inkomstspridning. De år som finns med i den s.k. LIS-databasen är markerade. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet för familjer.*

Utvecklingen har inneburit att internationella organisationer som OECD, IMF och Världsbanken nu ägnar dessa frågor större uppmärksamhet än tidigare. Till exempel driver OECD ett stort antal projekt under samlingsnamnet "New Approaches to

Economic Challenges”<sup>1</sup> med fokus på att den ekonomiska tillväxten ska vara inkluderande och att resultatet av tillväxten ska delas av hela befolkningen.

Både EU och FN har målsättningar som berör fattigdom och inkomstspridning. EU har satt upp mål till 2020, ett av dem är att antalet människor inom EU som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social utestängning ska ha minskat med minst 20 miljoner<sup>2</sup>. FN har 17 så kallade ”Sustainable development goals (SDG)” fram till 2030<sup>3</sup>. Två av dessa mål är ”End poverty in all its forms everywhere” och ”Reduce inequality within and among countries”.

Forskning om inkomstfördelning bedrivs inom många vetenskapliga discipliner, bl.a. nationalekonomi, sociologi, statsvetenskap och folkhälsovetenskap. Sverige har sedan länge haft en framskjuten plats i denna forskning med många drivande forskare som också haft ovanligt god tillgång till statistiska material. För internationella forskare är Sverige dessutom intressant som modell- och referensland då landet har haft generösa och generella välfärdssystem, strävat mot en jämn inkomstfördelning och också har haft den lägsta inkomstspridningen i världen. I jämförande länderstudier inom området är det därför både önskvärt och vanligt att Sverige ingår.

## 2.2 Statistiskt material för forskning

För att kunna analysera fördelningar mellan olika individers eller familjers inkomster behövs uppgifter på individnivå, det vill säga det krävs uppgifter hänförliga till enskilda individer, även om individen i materialet inte direkt går att identifiera eftersom uppgifterna är anonymiserade. Analyserna syftar exempelvis till att svara på följande typ av frågor:

- Hur stor är spridningen av t.ex. lön, socialförsäkringar, bidrag och disponibel inkomst?
- Vilken andel av befolkningen befinner sig under en viss inkomstgräns och kan betraktas som fattiga relativt den övriga befolkningen?
- Hur påverkar det offentliga regelsystemet inkomstfördelningen?
- Vilka skillnader gör det för inkomsttagare på olika nivåer om ekonomiskt stöd ges i form av bidrag eller genom nedsatt skatt?

I de flesta utvecklade länder görs regelbundet undersökningar, med hjälp av data från antingen enkäter eller register, av befolkningens inkomster. Dessa undersök-

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/naec/>

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_sv.htm)

<sup>3</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/>

ningar görs och finns vanligtvis tillgängliga hos landets statistikmyndigheter. I Sverige publicerar SCB resultatet av sina undersökningar på sin hemsida<sup>4</sup>. Även regeringen gör årligen analyser av inkomstfördelningen som redovisas i vårpropositionens fördelningspolitiska redogörelse<sup>5</sup>.

Det finns också internationella sammanställningar av nyckeltal som beräknats i respektive länder och sedan levererats till en ”nyckeltalsdatabas”. En sådan finns t.ex. hos OECD som använder den för olika analyser och publikationer. En nackdel med nyckeltal i inkomstfördelningsssammanhang är att det från början måste bestämmas vad som ska analyseras. Om t.ex. relativ fattigdom bland äldre ska studeras och tillgång till nyckeltalen utifrån ålder inte finns, blir analysen omöjlig att utföra. Det ideala är därför att ha tillgång till det grundläggande materialet. Detta är av praktiska skäl svårt vid internationella analyser eftersom databaserna finns hos de nationella statistikbyråerna, vilket också innebär att man inte kan utgå från att uppgifter som avser samma förhållande är fullt jämförbara mellan länder. Det finns dock några få internationella databaser av denna typ. Inom EU finns en databas benämnd EU-SILC<sup>6</sup> som är baserad på nationella undersökningar. En mer omfattande databas är ”Luxembourg Income Study” vilken administreras av forskningsorganisationen LIS Cross-National Data Center. Denna databas täcker in ett brett urval av länder i Europa, Syd- och Nordamerika och Asien. Afrika är representerat med Sydafrika.

### 2.3 LIS Cross-National Data Center

LIS Cross-National Data Center är en icke vinstdrivande forskningsorganisation belägen i Luxemburg med en filial vid City University of New York. LIS bildades 1983 av forskare från sju länder, däribland Sverige. LIS uppgift är att tillhandahålla data till i första hand forskare, men även till utredare och analytiker, som studerar olika aspekter av inkomst- och förmögenhetsfördelningar, t.ex. inkomstskillnader och fattigdom, och att möjliggöra jämförande länderstudier. LIS är således en internationell organisation. Det är inte entydigt om LIS juridiskt är en mellanfolklig organisation. Forskare från svenska statliga universitet deltar i LIS arbete, något som skulle kunna tala för att organisationen är att betrakta som mellanfolklig. Huruvida detta faktum är tillräckligt för att klassificera LIS som mellanfolklig organisation kan emellertid inte fastslås med säkerhet.

LIS som organisation är högt respekterad i forskarsamhället. Dess ordförande är professor Tony Atkinson vid Oxford University och direktör är professor Janet Gornick vid City University of New York. I styrelsen ingår professor Johan Fritzell från

<sup>4</sup> [http://www.scb.se/sv\\_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Hushallens-ekonomi-HEK/](http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Hushallens-ekonomi-HEK/)

<sup>5</sup> <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/04/fordelningspolitisk-redogorelse----april-2016/>

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Karolinska institutet. Finansieringen kommer från olika håll, den största bidragsgivaren är National Science Foundation i USA. Från svensk sida bidrar det statliga forskningsrådet Forte.

LIS tillhandahåller två databaser för forskningsändamål, "Luxembourg Income Study" inriktad på studier av inkomster och "Luxembourg Wealth Study" för studier av förmögenheter. Inkomstdatabasen innehåller uppgifter från 47 länder och förmögenhetsdatabasen från 7 länder<sup>7</sup>. LIS lägger ner mycket arbete på att harmonisera och kvalitetssäkra de olika ländernas uppgifter så att de blir jämförbara. Harmoniseringen av datamaterialet möjliggör detaljerade jämförelser och beräkningar av olika slag. Det är t.ex. möjligt att göra avancerad "policy research" av progressiviteten i skattesystemet eller transfereringssystemets utjämnande effekt på befolkningens inkomstfördelning. Ett krav från LIS är att forskningsrapporterna, förutom sedvanlig publicering, även läggs in i deras "Working Paper Series"<sup>8</sup>. Där finns för närvarande knappt 700 rapporter. Huvuddelen av LIS användare är forskare, men även utredare och analytiker från organisationer som OECD, IMF, Världsbanken och regeringskanslier utnyttjar LIS.

Enligt LIS har man ett mycket bra samarbete med deltagande länder inklusive de övriga nordiska och man räknar dessutom med att ännu fler länder kommer att ansluta sig och leverera data. Sverige och SCB har tidigare aktivt bidragit till uppbyggandet av LIS. Inkomstuppgifter på individnivå för åren 1967, 1975, 1981, 1987, 1992, 1995, 2000 och 2005 har levererats till databasen av SCB (samt 2002 gällande förmögenhet).

LIS databas består av anonymiserade urvalsuppgifter. Det faktum att uppgifterna både är anonymiserade och härrör från stickprov av befolkningen gör att skyddet mot bakvägsidentifiering är högt. LIS har arbetat länge med att möjliggöra säkra statistikbearbetningar på distans och anser sig själva ha mycket hög säkerhet för de anonymiserade individuppgifterna. Tekniskt kallar LIS sin lösning "remote-execution" vilket innebär att användarna inte har direktkontakt med forskningsdatabasen utan skickar in en begränsad kommando-uppsättning från de vanligaste statistikprogramvarorna. Dessa kommandon "förprocessas" innan de utförs och resulterande tabeller skickas sedan tillbaka via mail. LIS menar själva att deras lösning innebär en högre säkerhetsnivå än system där man använder så kallade "remote-access" eller "fjärrskrivbord".<sup>9</sup>

Ett exempel på en analys som har gjorts med LIS-data visas i diagram 2 på nästa sida. I diagrammet framgår hur mycket skatte- och transfereringssystemet minskar inkomstspridningen. Ju större skillnad mellan marknadsinkomster (före skatter

---

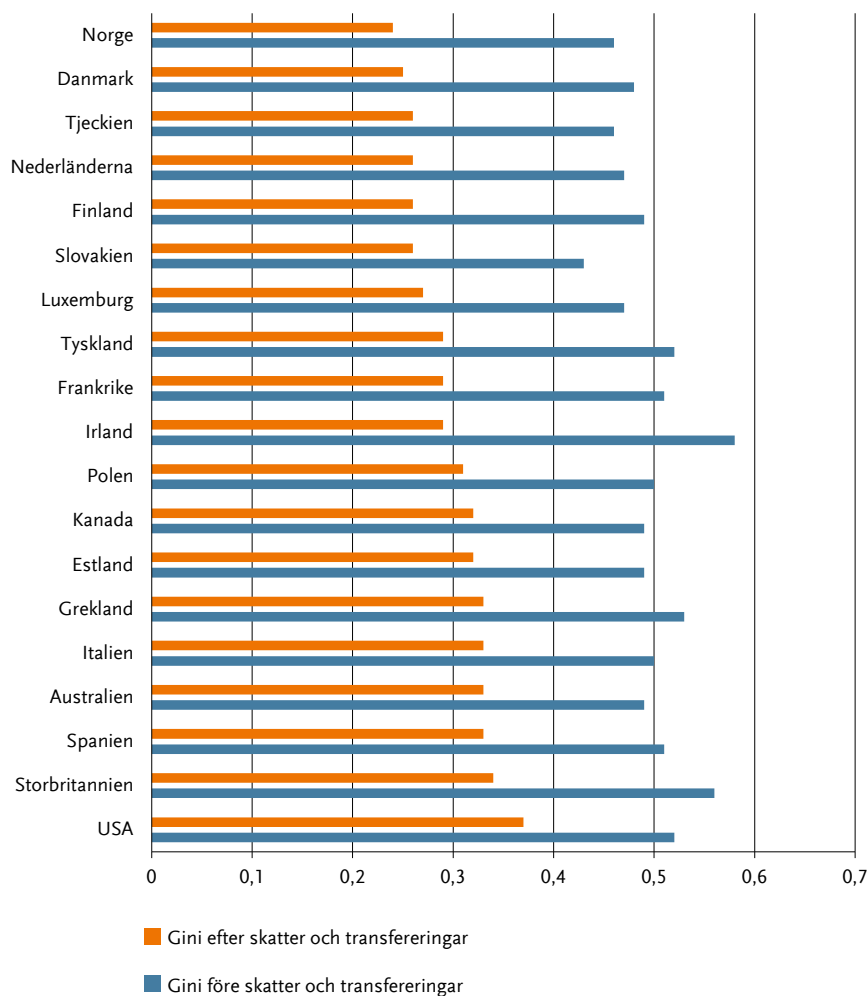
<sup>7</sup> <http://www.lisdatacenter.org/our-data/>

<sup>8</sup> <http://www.lisdatacenter.org/working-papers/>

<sup>9</sup> <http://www.lisdatacenter.org/data-access/>

och transfereringar) och disponibel inkomst (efter skatter och transfereringar), desto mer griper det offentliga systemet in och omfördelar.

**Diagram 2** Gini på inkomster före respektive efter skatter och transfereringar. Större skillnad mellan staplar inom ett land indikerar större omfördelning.



Källa: LIS Center Research Brief (1/2015).

Eftersom senaste data avseende Sverige avser år 2005, saknas nu Sverige i nyare rapporter och sammanställningar vilket av forskare uppfattas som en förlust med tanke på Sveriges värde som referensland. Sverige hade varit den självklara referensen i en analys som den i diagram 2. Efter 2005 har inkomstspridningen i Sverige ökat ytterligare, en utveckling som inte framgår av LIS-data eftersom det sista levererade året avser 2005, se diagram 1.

## 3 Rättsliga förutsättningar

I detta kapitel redogörs för de rättsliga förutsättningarna för att lämna ut uppgifter till den internationella forskningsdatabasen LIS.

### 3.1 Vilka möjligheter har SCB att lämna ut uppgifter till den internationella forskningsdatabasen LIS?

Av 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) framgår att sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation i två fall, nämligen om:

- utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller
- uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

I kommentaren<sup>10</sup> till bestämmelsen står det att en svensk myndighet i princip inte har någon skyldighet att lämna ut uppgifter till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation vare sig dessa är sekretessbelagda eller inte, såvida en sådan uppgiftsskyldighet inte är särskilt föreskriven. Det står också att bestämmelsen i 8 kap. 3 § inte medför någon förpliktelse att lämna uppgift utan har endast till funktion att fastställa under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en internationell organisation.

Någon särskild reglering som föreskriver ett utlämnande till LIS finns inte. För att avgöra om uppgifterna i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet måste några bestämmelser om sekretess i OSL beaktas.

Uppgifterna hos SCB omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL.<sup>11</sup> Enligt samma bestämmelse får uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål lämnas ut om det står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde (indirekta uppgifter) får också lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den

<sup>10</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) En kommentar, Eva Lenberg m.fl. Kommentaren till 8 kap. 3 §.

<sup>11</sup> Uppgifterna finns i SCBs undersökning om hushållens ekonomi (HEK). Bestämmelser om undersökningen finns i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Där uttalas att personuppgifter som avser utbetalningar i samband med enskilda personers ohälsa samt medlemskap i fackförening och trossamfund får behandlas för framställning av statistik över *Inkomster och inkomstfördelning* och *Hushållens utgifter*.

enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller utlämnande från dödsorsaksregistret till nationella eller regionala kvalitetsregister.

### 3.1.1 Forskningsändamål

För att tillgodose forskningens behov har möjligheten att lämna ut uppgifter som behövs för forskningsändamål införts. Vid skadebedömningen får sekretesskyddet hos mottagaren av uppgifterna betydelse. Lämnas uppgifter till en myndighet i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte där redan omfattas av en annan s.k. primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse (11 kap. 3 och 8 §§ OSL). Vid en skadeprövning i samband med ett utlämnande är det därmed av betydelse om en primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten kommer att medföra ett svagare sekretesskydd än statistiksekretessen. Även om den avsedda användningen av uppgifterna hos mottagaren inte innebär någon skada eller något men, kan det svagare sekretesskyddet hos mottagaren få till följd att uppgifterna lämnas vidare på ett sätt som medför skada eller men.<sup>12</sup> Vad som avses med forskningsändamål utvecklas inte i förarbetena till OSL. I praxis har emellertid bestämmelsen tillämpats restriktivt.<sup>13</sup> Dåvarande Regeringsrätten har i en dom sökt ledning i vad som avses med forskning enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen). Med forskning avses där vetenskaplig forskning samt utvecklingsarbete på vetenskaplig grund. I förarbetena till bestämmelsen anförts att avgränsningen bl.a. bygger på OECD:s riktlinjer. Vidare påpekas att fråga uppkommer om gränsdragningen mellan vetenskaplig forskning och t.ex. kvalitetssäkring och resultatuppföljning. Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring är enligt domen inte att betrakta som forskning.<sup>14</sup>

I registerforskningsutredningen finns följande skrivning. Under senare år har en särskild problematik när det gäller registerbaserad forskning uppmärksamats, nämligen svårigheten att skapa forskningsdatabaser som kan utgöra underlag för flera olika framtida forskningsprojekt. Sådana databaser kan inte prövas enligt etikprövningslagen, utlämnande myndigheter, särskilt SCB, anser sig förhindrade att lämna ut data till dem och Datainspektionen har haft invändningar mot bland annat ändamålsbeskrivningen. Regeringen och riksdagen har i några fall beslutat om särskilda lagar för att möjliggöra sådana forskningsdatabaser.<sup>15</sup> En särskild utredare

---

<sup>12</sup> Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, Eva Lenberg m.fl. Kommentaren till 24 kap. 8 §.

<sup>13</sup> Rynning E, Förvaltningsrättslig tidskrift 4/2005 s. 466.

<sup>14</sup> RÅ 2004 ref 9.

<sup>15</sup> SOU 2014:45 *Unik kunskap genom registerforskning* Betänkande av registerforskningsutredningen, s. 305. Ett exempel på reglering av en forskningsdatabas är lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).



har nyligen fått i uppdrag att bland annat föreslå långsiktiga regleringar av forskningsdatabaser.<sup>16</sup>

### 3.1.2 Statistikändamål

Möjligheten att lämna ut uppgifter som behövs för statistikändamål infördes 1995. Syftet var att säkra tillgången till uppgifter för framställning av statistik, framförallt den officiella statistiken, även i de fall det inte finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen (prop. 1994/95:200 s. 28). I motiven betonas att undantaget för statistikändamål gällde uppgifter i mindre känsliga register och att möjligheten till utlämnande borde tillämpas mycket restriktivt såsom hade varit fallet med den mycket närliggande bestämmelsen om utlämnande för forskningsändamål. Utlämnande till andra statistikansvariga myndigheter borde i realiteten endast komma ifråga för mottagare som själva tillämpar statistiksekretess. Då blir skyddet för de utlämnade uppgifterna lika gott som hos den utlämnade myndigheten (prop. 1994/95:200 s. 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 utlämnande som innebär att uppgifterna inte längre omfattas av statistiksekretess ofta medföra en skaderisk. Vad som närmare avses med uttrycket statistikändamål berördes inte vid 1995 års lagändring. Regeringen har emellertid i ett senare lagstiftningsärende anfört att det mot bakgrund av syftet med lagändringen är rimligt att tolka uttrycket statistikändamål så att det endast omfattar användningen av uppgifter för framställning av statistik utan anknytning till något särskilt ärende. Om uppgifterna i och för sig ska bearbetas med statistiska metoder, men sedan i bearbetad form ska användas i ett särskilt ärende, kan de således inte lämnas ut med stöd av undantaget för uppgifter som behövs för statistikändamål (prop. 2013/2014:162 s. 11).<sup>17</sup>

### 3.1.3 Indirekta uppgifter

Med tanke på behovet av detaljerad statistik har undantaget för uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförliga till den enskilde tillkommit. Med därmed jämförbart förhållande åsyftas bilnummer, telefonnummer, anställningsnummer, fastighetsbeteckning osv. (indirekta uppgifter). Däremot avses i och för sig inte uppgifter som genom s.k. bakvägsidentifiering kan hänföras till en viss person.<sup>18</sup>

### 3.1.4 Personuppgiftslagen

Enligt bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med

<sup>16</sup> SOU U2016:04 Utredningen om personuppgiftsbehandling för forskningsändamål.

<sup>17</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) En kommentar, Eva Lenberg m.fl. Kommentaren till 24 kap. 8 §.

<sup>18</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) En kommentar, Eva Lenberg m.fl. Kommentaren till 24 kap. 8 §.

personuppgiftslagen (1998:203) (PUL). Bedömningen ska avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med PUL.

### *Slutsats*

Bestämmelser om sekretess i OSL måste beaktas för att uppgifter ska kunna lämnas ut till LIS.

Uppgifter, som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, får enligt samma bestämmelse lämnas ut för forsknings- och statistikändamål. För att uppgifterna ska kunna lämnas ut krävs också enligt bestämmelsen att det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att skada eller men uppstår för någon enskild eller dennes närstående. Uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får också lämnas ut efter att en skadeprövning gjorts på nyssnämnda sätt.

Luxemburg omfattas av EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.<sup>19</sup> Finns det anledning att anta att uppgifterna skulle hanteras i strid med PUL hos LIS gäller sekretess för uppgifterna i enlighet med 21 kap. 7 § OSL.

## **3.2 Vad krävs för att ett utlämnande ska få ske till LIS-databasen?**

SCB har i skrivelse den 16 september 2014 till LIS, angående LIS begäran om att få uppgifter, uttalat att det inte går att bedöma att det står klart att uppgifterna kan lämnas ut 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.<sup>20</sup> Till Riksrevisionen har företrädare för SCB uppgett att myndigheten ansett sig 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.<sup>21</sup>

Riksrevisionen konstaterar att uppgifterna som är aktuella för utlämnande till LIS-databasen torde omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL hos SCB och att en sekretessbrytande bestämmelse krävs enligt 8 kap. 3 § OSL för att uppgifterna ska få lämnas ut.

För att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna krävs, oavsett om LIS är att betrakta som en mellanfolklig organisation, en författningsreglerad skyldighet för SCB att lämna ut dem till LIS.

<sup>19</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995.

<sup>20</sup> Statistiska centralbyrån, dnr 2014/1071Ad1

<sup>21</sup> Möte med företrädare för SCB 2016-06-02

## Referenser

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Personuppgiftslagen (1998:203)

Vårpropositionen (2016). *Prop. 2015/16:100. Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.*

SOU 2014:45. Unik kunskap genom registerforskning. Betänkande av registerforskningsutredningen

EU (2016). *Europa 2020-målen.*

[http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_sv.htm)

OECD (2014). *Final NAEC Synthesis, New Approaches to Economic Challenges.*

<http://www.oecd.org/naec/>

Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* The Belknap Press.

UN (2016). *UN Sustainability Development Knowledge Platform.*

<https://sustainabledevelopment.un.org/>

Samtal med företrädare för SCB 2016-06-02.

Internationella organisationer som FN och EU har satt upp mål för att minska inkomstskillnaderna. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling har bland annat målen *utrota fattigdomen* och *minska inkomstspridningen inom och mellan länder*. EU har ett mål till 2020 om att antalet människor inom EU som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social utestängning ska ha minskat med minst 20 miljoner.

Svenska forskare har under lång tid deltagit i ett internationellt samarbete benämnt Luxembourg Income Study (LIS). Detta är en databas med uppgifter om medborgares inkomster, skatter, socialförsäkringar och bidrag i 47 länder. SCB har levererat uppgifter sedan LIS startade 1983, men har de senaste tio åren bedömt att uppgifterna av rättsliga skäl inte kan lämnas ut.

I granskningen undersöks om det finns rättsliga förutsättningar för SCB att lämna ut uppgifter till LIS-databasen.

Riksrevisionens granskning visar att det behöver tas fram en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna.

I granskningsrapporten redovisas den rekommendation som Riksrevisionen lämnat till regeringen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-417-9

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

