

Yttrande

Stockholm 2023-04-11

Betänkandet En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51)

Svensk Försäkring anser att förslagen i betänkandet är svåra att förena med proportionalitetsprincipen som innebär att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Kombinationen av att känslig information om enskilda individer ska lämnas ut på oklara grunder utan fullgott skydd för den personliga integriteten gör att Svensk Försäkring anser att förslaget inte kan genomföras.

Svensk Försäkring är normalt positiva till statistikinsamling för forskning men i det här fallet anser vi inte att den nytta som anges i betänkandet av att löpande lämna ut detaljerade uppgifter på individnivå (även utanför landets gränser i den föreslagna Luxemburg Income Study) uppväger det betydande intrånget i den personliga integriteten och kostnaderna för de finansiella företagen. Det är inte rimligt att ett försäkrings- eller tjänstepensionsföretag ska lämna ut hela kundregistret med personnummer och varje detalj om varenda enskild kund på det sätt som föreslås i utredningen. Betänkandet saknar överväganden i vilken mån mängd och innehåll av personuppgifter skulle kunna begränsas eller minimeras och ändå uppnå ändamålen med statistiken.

Därtill är överväganden angående integritet och dataskydd allt för generella och svepande. Inte någonstans i utredningen diskuteras informations- och cybersäkerhetsriskerna eller behovet av en grundlig säkerhetsskyddsanalys. Dessa brister i utredningens förslag är anmärkningsvärda givet det säkerhetspolitiska läget och den förändrade cyberhotbilden mot myndigheter och företag. När informationsmängder från flera håll läggs samman uppnås ett mycket högre skyddsbehov. Det är uppenbart att en omfattande databas med detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder är av stort intresse för både främmande makt och organiserad brottslighet. Riskerna får anses vara mycket höga. Databasen kommer därför sannolikt att klassas som säkerhetsskyddskänslig information som därmed omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen.

Svensk Försäkring avstyrker betänkandets förslag i kapitel 7.6 gällande insamlingen av uppgifter om enskildas finansiella tillgångar - Pension och försäkring. För det krisförebyggande arbetet och för motverkandet av finansiell instabilitet räcker det enligt vår uppfattning med urvalsundersökningar och uppgifter om pensionssparande på aggregerad nivå.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslagen måste en fortsatt utredning göras kring säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetshot samt att ikraftträdandet senareläggs med flera år. För att de finansiella företagen ska kunna rapportera de uppgifter som föreslås krävs en omfattande systemutveckling. Företagen behöver tillräckligt med tid för att göra en sådan anpassning och tekniken i informationsöverföringen till SCB ska hinna testas och kvalitetssäkras.

Kapitel 7 - Uppgifter om finansiella tillgångar

7.6 Pension och försäkring

Svensk Försäkring avstyrker förslagen.

För det första, betänkandet har som ansats att med statistik på mikronivå åskådliggöra varje enskild individs balansräkning. Det blir enligt Svensk Försäkrings uppfattning missvisande att inkludera upparbetade pensionsrätter för allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande 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.

Förslagen i betänkandet utgår från att pensionssparande, även om det inte är direkt tillgängligt, kan påverka ekonomiska beslut som individer fattar idag. Det kan inte uteslutas att det är fallet för vissa individer, men att generellt anta att det finns samband mellan individens behov av försiktighetssparande, konsumtion och pensionssparande är inte rimligt. 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 är tillgängligt för den enskilde först vid en senare tidpunkt. Allt kommer heller inte att betalas ut vid samma tillfälle utan fördelas ut över en kortare eller längre tid. Det är heller inte tillåtet att belåna eller pantsätta pensionsförsäkringar och behållningen på ett pensionsparkonto.

För det tredje, ett annat särdrag är att utbetalningar från såväl det allmänna pensionssystemet som vissa tjänstepensionsavtal är livsvariga. Det innebär att pensionssparande för den enskilde fungerar 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.

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.

Sammanfattningsvis, pensionssparande är till sin karaktär långsiktigt och inlåst med en särskild karaktär av uppskjuten lön, begränsningar av när och hur de kan nyttjas samt därtill den generellt låga kunskapen om pensioner gör att få personer kan antas anpassa sin konsumtion i ett sämre ekonomiskt läge givet hur personens pensionstillgångar är fördelade. Pensionssparande lämpar sig därför inte att vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Kapitel 11 – Personuppgiftsbehandling

Övergripande synpunkter på kapitlet om personuppgiftsbehandling

Skyddet för fysiska personer vid behandling av deras personuppgifter är en grundläggande rättighet inom Europeiska unionen. Denna rättighet slås fast i *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* och i *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*. Dataskyddsförordningen syftar bland annat till att säkerställa ett effektivt skydd av personuppgifter. Svensk Försäkring anser att utredningens överväganden angående integritet och dataskydd över lag är alltför generella och svepande. Övervägandena innehåller bristande eller inga resonemang kring avvägningar om nödvändighet och proportionalitet.

Vi anser vidare att de dataskyddsrisker som följer av betänkandets förslag i mycket högre grad måste identifieras och värderas och framför allt beaktas vid ett eventuellt genomförande av förslagen i betänkandet. Inte någonstans i utredningen diskuteras informations- och cybersäkerhetsriskerna eller behovet av en grundlig säkerhetsskyddsanalys. Dessa brister i utredningens förslag är anmärkningsvärda givet det säkerhetspolitiska läget och den förändrade cyberhotbilden mot myndigheter och företag.

När informationsmängder från flera håll läggs samman uppnås ett mycket högre skyddsbehov. Det är uppenbart att en omfattande databas med detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder är av mycket stort intresse för både främmande makt och organiserad brottslighet. Hoten och därmed riskerna för att informationens integritet och konfidentialitet inte kan säkerställas får därför anses vara mycket höga. Databasen kommer med stor sannolikhet att klassas som säkerhetsskyddskänslig information och borde därmed omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen. Att bortse från säkerhetsskyddsaspekterna förefaller olämpligt för den som kommer ihåg IT-skandalen hos Transportstyrelsen för några år sedan där känsliga uppgifter från körkortsregistret hanterades av icke säkerhetsklassad personal i utlandet.

11.2 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Avsnittet inleds med ett konstaterande att:

”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 integritetskänslig karaktär, med beaktande av att enskilda kartläggs genom att olika uppgifter om tillgångar och skulder hämtas in och sammanförs med andra uppgifter”.

Svensk Försäkring anser att mot bakgrund av det informationsinnehåll och den informationsmängd som ska samlas in, behandlas och lämnas ut till andra aktörer borde

utredningen i mycket större utsträckning ha motiverat varför det är nödvändigt och framför allt proportionerligt att samla in och skapa en omfattande mikrodatabas av personuppgifter. Någon sådan motivering framgår inte heller av avsnitt 11.3 – SCB:s *behandling av personuppgifter*. I stället förs där ett resonemang om att möjliggöra att mikrodatabasen ska kunna kompletteras med ytterligare känsliga personuppgifter som samlats in i andra sammanhang. Vi saknar överväganden i vilken mån mängd och innehåll av personuppgifter skulle kunna begränsas eller minimeras och ändå uppnå ändamålen med statistiken.

Svensk Försäkring saknar vidare ställningstagande och vägledning kring vilken rättslig grund i artikel 6.1 dataskyddsförordningen och vilket undantag i artikel 9.2 i samma förordning som de finansiella företagen ska stödja sig mot i den behandling som utlämnandet av uppgifter innebär. Artikel 6.1.c (rättslig förpliktelse) förefaller först mest lämplig, men det finns inte något undantag i artikel 9.2 som matchar särskilt bra mot denna rättsliga grund. Möjligtvis går det i stället, precis som SCB, att stödja sig mot artikel 6.1.e (allmänt intresse) och undantaget 9.2.j (allmänt intresse, statistiska ändamål) men frågan är om de finansiella företagen kan hävda allmänt intresse som laglig grund.

Kapitel 14 – Konsekvenser av utredningens förslag

14.3.4 Konsekvenser för företag – Försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagen uppskattar att kostnaderna för att sammanställa och överföra den mycket detaljerade informationen om pensionstillgångar skulle bli betydande.

Försäkrings- och tjänstepensionsföretagens IT-system och organisation är inte utformade för en så omfattande och detaljerad uppgiftslämning som utredningen föreslår. Kostnaderna för systemutveckling och omställning av verksamheten skulle bli mycket omfattande, både för de initiala uppstartskostnaderna och för den löpande rapporteringen. Varje extra detalj som efterfrågas fördyrar. IT-arkitekturens uppbyggnad varierar mellan företagen men sannolikt skulle de flesta företag behöva hämta uppgifter från flera olika system som sedan skulle sammanföras i en ny databas enkom för detta syfte.

Merkostnaderna riskerar att ytterst drabba kunderna i form av höjda avgifter och lägre avkastning utan att betänkandet har visat att angivna detaljer om individers pensionssparande, som endast kan användas för pensionsändamål, ger några samhällsekonomiska fördelar.

14.3.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Rubricerat avsnitt innehåller ett konstaterande att *”den kartläggning som framställningen av statistiken genom att uppgifter från olika håll sammanförs, såväl i fråga om enskilda personers tillgångar som skulder, utgör ett intrång i den personliga integriteten.”*

Vidare anges att:

”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.”

Svensk Försäkring delar slutsatsen att förslagen i betänkandet utgör ett intrång i den personliga integriteten. Vi anser dock att utredningen inte i tillräcklig grad motiverat på vilket sätt förslagen är proportionerliga och motiverade i förhållande till nämnda intrång. Utredningens slutsats att skyddet av personuppgifterna kan tillgodoses genom ”befintliga och föreslagna skyddsåtgärder” bygger inte heller på ett tillräckligt välgrundat resonemang från utredningens sida. Det framgår inte vad som avses annat än de regler för dataskydd och sekretess som följer av lagstiftning och de regler myndigheter måste tillämpa. Det är tydligt att riskerna för och konsekvenserna av rapporteringen vad gäller personlig integritet enbart har analyserats utifrån ett juridiskt resonemang - men inte ur ett informations- och cybersäkerhetsperspektiv eller utifrån behovet av säkerhetsskyddsåtgärder.

Bristen på riskanalys är särskilt anmärkningsvärd mot bakgrund av innehållet i 11.6 – *Ytterligare behandling för statistik och forskningsändamål och skyddsåtgärder*. Avsnittet innehåller en argumentation varför den till synes lämpliga skyddsåtgärden – pseudonymisering - inte ska behöva tillämpas i vissa fall vid utlämning av personuppgifter till forskningsprojekt och undersökningar av olika slag. De enda skäl som anges för att inte tillämpa pseudonymisering eller annan likvärdig åtgärd är ”om statistik- eller forskningsändamålet inte kan uppnås”. Av konsekvensanalysen framgår: *”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.”*

Det är således redan genom utredningens eget resonemang uppenbart att anonymiteten och integritetsskyddet inte kan garanteras. En statlig kartläggning i forskningssyfte av identifierbara personers samlade ekonomiska situation kan mycket sällan, om ens någonsin, anses motiverad. Ett integritetsintrång av sådant slag strider mot EU:s stadga om individens grundläggande rättighet till privatliv och dataskydd. I detta sammanhang ska ytterligare en gång påpekas att betänkandet inte innehåller några överväganden eller analyser över de cyberrisker och informationssäkerhetsrisker som på olika sätt kan skada den personliga integriteten och skyddet för fysiska personer vars personuppgifter ska behandlas om betänkandets förslag genomförs.

Vidare anges att *”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 borde också ha behandlat behovet av en säkerhetsskyddsanalys. När informationsmängder från flera håll läggs samman uppnås ett mycket högre skyddsbehov. Det är uppenbart att en omfattande databas med detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder är av mycket stort intresse för både främmande makt

och organiserad brottslighet. Riskerna får anses vara mycket höga. Databasen kommer därför med all sannolikhet att klassas som säkerhetsskyddskänslig information och bör därmed omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen.

Kapitel 13 – Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Svensk Försäkring avstyrker förslagen.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen anser vi att ikraftträdandet måste skjutas fram flera år. I betänkandet föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024 och för årliga uppgifter tillämpas för första gången den 31 december 2024. Denna tidsplan är inte realistisk. För att de finansiella företagen ska kunna rapportera de uppgifter som föreslås 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 också 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 betänkandets förslag behöver också ses i ett praktiskt sammanhang, företagen måste ständigt göra prioriteringar utifrån de resurser som finns tillgängliga. 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.



Svensk Försäkring

Magnus Vesterlund



Karin Chenon