

**KLAGANDE**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms Stad

MOTPART

Statistiska centralbyrån

ÖVERKLAGAT BESLUT

Statistiska centralbyråns beslut den 3 november 2021, dnr A2021/3190

SAKEN

Beställning av uppdrag avseende den offentliga statistiken; fråga om överklagbarhet m.m.

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms Stads yrkande om att målet ska överlämnas till Kammarrätten i Göteborg.

Förvaltningsrätten avvisar överklagandet i övriga delar.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Statistiska centralbyrån (SCB) beslutade den 2 november 2022 att inte åta sig det av Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms Stad (nämnden) beställda uppdraget. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande. Det beställda data-materialet skulle efter en röjandekontroll uppvisa så stora brister, i form av ett stort antal undertryckta celler (geografiska rutor), att SCB inte anser det vara försvarligt, vare sig utifrån ett resursperspektiv eller ett kvalitetsperspektiv, att åta sig uppdraget.

YRKANDEN M.M.

Nämnden yrkar i första hand att beslutet ska upphävas och att SCB åläggs att utge befolkningsstatistik enligt beställningen. I andra hand yrkas att beslutet ska upphävas och att SCB åläggs att utge röjandekontrollerad befolkningsstatistik avseende riket som helhet eller län med länsbeteckningar AB, C, D, E, I och X. I tredje hand yrkas att målet ska överlämnas till Kammarrätten i Göteborg för prövning av frågan om uppgifterna i målet kan lämnas ut utan hinder av sekretess. I fjärde hand yrkas att beslutet ska upphävas och att ärendet återförvisas till SCB för en sekretessprövning av beställningen.

Till stöd för sina yrkanden anför nämnden bl.a. följande. Nämnden har beställt en sammanställning av befolkningsstatistiken i Sverige indelat i 100 x 100-metersrutor och 10-årsintervall för nattbefolkningen per den 31 december 2020. Underlaget ska användas för att utföra analyser och beräkningar avseende luftföroreningar och påverkan på befolkningens hälsa från en viss verksamhet i ett visst område. Statistiken har löpande beställts från, och levererats av, SCB sedan 2004.

De begärda uppgifterna omfattas av undantaget för indirekta personuppgifter i tredje stycket 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Uppgifterna behöver därför inte undertryckas i sådan utsträckning att SCB haft skäl för att neka ett utlämnande av uppgifterna. Det framstår som att SCB, oaktat fråga om kvalitet eller tillgängliga resurser, hade lämnat ut uppgifterna om de inte ansågs omfattas av sekretess.

Det överklagade beslutet är de facto ett beslut enligt 6 kap. 7 § andra stycket OSL om att neka en begäran att få ta del av en allmän handling, vilket ska prövas av kammarrätt. Vid tidigare beställningar av samma uppgifter för andra år, har frågan om den rättsliga kategoriseringen av begäran aldrig aktualiserats.

Det överklagade beslutet innehåller, trots nämndens särskilda begäran om sekretessprövning, inte någon motivering avseende SCB:s sekretessbedömning enligt 24 kap. 8 § OSL, inbegripet tillämpligheten av undantaget och vilken risk för skada som ett utlämnande skulle medföra för enskild enligt tredje stycket i bestämmelsen.

I det fall förvaltningsrätten anser att uppgifterna inte kan lämnas ut enligt 24 kap. 8 § OSL, saknas rättsligt stöd för SCB:s beslut. Nämnden har dessutom tidigare fått ta del av samma befolkningsstatistik med röjandekontrollerade uppgifter. Sådana uppgifter är användbara för nämnden, varför det är felaktigt att bedöma att det röjandekontrollerade materialet skulle innehålla så stora brister att det inte är motiverat att framställa dem.

Mot bakgrund av att den sammanställning som det är fråga om kan göras tillgänglig med i sammanhanget rutinbetonade åtgärder finns en möjlighet, och en skyldighet, för SCB att pröva sekretessfrågan enligt OSL i sak. Därför är det också möjligt för domstolen att återförvisa ärendet till SCB för det fall något av nämndens första, andra eller tredjehandsyrkanden inte skulle vinna bifall.

SCB anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Ett uppdrag initieras normalt sett genom en uppdragsförfrågan som resulterar i en offert

från SCB. Innan SCB lämnar en offert sker ofta omfattande kontakter mellan parterna i syfte att klarlägga vad uppdragsgivaren vill ha och på vilket sätt SCB har möjlighet att efterkomma detta. SCB gör därefter en bedömning för att se om uppdraget kan utföras. SCB skulle annars, efter genomfört uppdrag, kunna komma fram till att resultatet inte kan lämnas ut men skulle ändå utifrån reglerna om full kostnadstäckning behöva fakturera uppdragsgivaren för arbetet. När SCB utför ett uppdrag framställs statistiken på i stort sett samma sätt som officiell statistik. Det innebär att den av SCB fastställda statistikproduktionsprocessen följs i tillämpliga delar. Som ett led i framställningen av statistiktabeller och liknande ingår även en röjandekontroll. Syftet med röjandekontrollen är, enkelt uttryckt, att inga enskilda objekt i en statistikprodukt ska gå att identifiera.

SCB har i nu aktuellt fall gjort bedömningen att en röjandekontroll av det av nämnden beställda datamaterialet skulle bli mycket omfattande och resultera i ett bristfälligt – för att inte säga oanvändbart – resultat. Det är mot den bakgrunden som SCB beslutat att inte åta sig uppdraget. SCB åtar sig enligt sina riktlinjer inte uppdrag som kan anses skada förtroendet för myndigheten, t.ex. för att kvalitén bedöms bli för dålig.

SCB har ingen skyldighet att åta sig ett uppdrag och kan därmed inte åläggas att utge den av nämnden beställda statistiken oavsett om den är röjandekontrollerad eller inte. SCB:s bedömning vid tidigare beställningar saknar därmed betydelse.

Det kan ifrågasättas om ett beslut att inte åta sig ett uppdrag överhuvudtaget är överklagbart. Eftersom nämnden begärt att få ett överklagbart beslut har SCB bedömt att 24 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) skulle kunna vara tillämplig trots att den inte nämns i 1 § samma lag. Möjligen

skulle det i stället kunna hävdas att beslutet är överklagbart enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder. SCB överlåter dock till förvaltningsrätten att göra bedömningen av i vilken mån beslutet är överklagbart.

Eftersom det inte finns något beslut enligt OSL att pröva kan målet inte överlämnas till kammarrätten för prövning. När en myndighet gör en beställning som innebär att SCB ska framställa viss statistik och efterfrågar en offert måste det anses uppenbart att det är fråga om ett uppdrag och inte en begäran om utlämnande av uppgift enligt 6 kap. 5 § OSL. Någon prövning enligt den bestämmelsen har således inte gjorts. Framställningen av viss statistik på begäran av annan myndighet kan rimligen inte heller anses ingå i SCB:s skyldighet att lämna uppgifter enligt bestämmelsen i OSL. Att SCB i samband med bedömningen av om myndigheten ska åta sig ett uppdrag konstaterar att det finns en röjandeproblematik är inte detsamma som att det gjorts en sekretessprövning av uppgifter i ett redan befintligt material. Tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar är inte tillämpliga när begäran om uppgifter görs av en annan myndighet.

Ärendet kan inte heller återförvisas till SCB för sekretessprövning eftersom det inte finns något framtaget datamaterial att sekretesspröva.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Beslutets karaktär

Nämnden har begärt att få ut befolkningsstatistik för Sverige uppdelat i geografiska celler och åldersgrupper samt bett om en offert från SCB. Såvitt framgår av utredningen finns det önskade datamaterialet inte i den officiella statistiken, utan måste framställas av SCB. Med anledning av detta kan nämndens begäran inte anses utgöra en begäran om utlämnande av uppgifter i enlighet med 6 kap.

5 § OSL. SCB:s besked om att inte åta sig uppdraget att göra denna sammanställning kan därför inte likställas med ett avslag på en begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift (jfr 6 kap. 7 OSL). Att SCB gjort en röjandekontroll avseende de uppgifter som skulle komma att ingå i uppdraget medför inte att det finns ett beslut som kan överklagas enligt OSL. Därutöver gäller reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen inte när myndigheter lämnar uppgifter till varandra (se HFD 2021 ref. 10).

Mot denna bakgrund ska målet inte överlämnas till kammarrätten. Nämndens yrkande i detta hänseende ska därför avslås.

Beslutets överklagbarhet

Frågan är om SCB:s besked om att inte åta sig uppdraget utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

SCB har på nämndens begäran meddelat ett formellt beslut om att inte åta sig det av nämnden begärda uppdraget, men samtidigt framfört en osäkerhet om beslutet kan hänföras till något lagrum och om det är överklagbart.

Av 4 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska Centralbyrån framgår att SCB inom ramen för sin statistikverksamhet ska utföra uppdrag åt andra myndigheter, i den utsträckning SCB har tillgängliga resurser för det, och att SCB inom ramen för sin statistikverksamhet även får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter. Frågan om hur SCB ska hantera uppdragsförfrågningar och om myndigheten kan avslå sådana förfrågningar regleras emellertid inte i förordningen.

Enligt 1 § statistiklagen innehåller lagen bestämmelser om officiell statistik och det är regeringen som meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansva-

rar för den officiella statistiken. I samma bestämmelse anges att vissa bestämmelser, gällande behandling av personuppgifter, ska tillämpas även vid framställning av *annan* statistik än officiell statistik hos en statistikansvarig myndighet. Utöver detta anges inget i nämnda lag om statistikansvarig myndighets uppdrag åt andra. Med hänsyn till detta anser förvaltningsrätten att SCB:s beslut om uppdragsförfarande inte kan överklagas enligt statistiklagen.

Mot bakgrund av att SCB enligt 15 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska Centralbyrån har rätt att ta ut avgifter för sådan verksamhet som anges i 4 § samt vad som i övrigt framgår av utredningen i målet, bl.a. att nämnden bett om en offert, bedömer förvaltningsrätten att uppdragsförhållandet närmast har karaktären av ett civilrättsligt avtal.

Förvaltningsrätten kan visserligen, i viss omfattning, pröva giltigheten av civilrättsliga avtal vid t.ex. offentliga upphandlingar, domstolen kan dock inte ålägga en myndighet att utföra en civilrättslig prestation såsom att ingå ett avtal. Den aktuella situationen kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte likställas med ett upphandlingsförfarande. Oaktat detta har något avtal som kan vara föremål för förvaltningsrättens prövning inte ingåtts mellan SCB och nämnden. Förvaltningsrätten kan därmed inte pröva nämndens första- och andrahandsyrkanden.

Med hänsyn till att det beställda datamaterialet inte framställts finns inte heller stöd för att ålägga SCB att göra en sekretessprövning av materialet.

Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att SCB:s besked om att inte åta sig uppdraget gentemot nämnden inte utgör ett överklagbart beslut varför överklagandet ska avvisas i dessa delar.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-03).

Maria Arnljots

Rådman

Målet har handlagts av förvaltningsrättsnotarien Kasper Höög.