

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 289 28**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2021-12-14, p. 16**Fullföljande av överklagande av Statistiska
Centralbyråns (SCB) beslut den 3 november
2021, dnr. A2021/3190**

Yttrande till Förvaltningsrätten i Karlstad i mål nr 5806-21

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Fullfölja överklagandet och yrka att förvaltningsrätten
 - i *första hand* ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge befolkningsstatistik enligt nämndens beställning av den 2 september 2021,
 - i *andra hand* ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge röjandekontrollerad befolkningsstatistik avseende riket som helhet eller län med länsbeteckningar AB, C, D, E, I och X enligt nämndens beställning av den 2 september 2021,
 - i *tredje hand* överlämna målet till Kammarrätten i Göteborg för prövning av frågan om uppgifterna i målet kan lämnas ut utan hinder av sekretess, och
 - i *fjärde hand* ska upphäva SCB:s beslut och återförvisa ärendet till SCB för en sekretessprövning av nämndens beställning av den 2 september 2021 i sak.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens utveckling av talan i målet.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera ärendet omedelbart.

Sammanfattning

Statistiska Centralbyrån (SCB) har fattat beslut om att avslå en beställning från avdelningen SLB-analys (Stockholms Luft- och Bulleranalys) om att utfå aktuell befolkningsstatistik i ett visst format. Uppgifterna behövs för att SLB ska kunna utföra analyser och beräkningar av spridningar av luftföroreningar och påverkan på befolkningens hälsa.

Förvaltningen har överklagat beslutet reservationsvis och föreslår att nämnden dels ska fullfölja överklagande enligt förvaltningens förslag till yrkanden och utveckling av talan i detta tjänsteutlåtande, dels uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.

Grunderna för förvaltningens förslag till överklagande är sammanfattningsvis att SCB både har gjort en felaktig sekretessbedömning och en felaktig bedömning i fråga om möjligheten att annars lämna ut röjandekontrollerade uppgifter (dvs. en sammanställning där uppgifter om enskilda som omfattas av sekretess på något sätt har dolts eller slumpats).

Bakgrund

Nämnden, genom SLB, har från SCB beställt en sammanställning av befolkningsstatistiken i Sverige i 100x100-metersrutor indelat i 10-årsintervall för nattbefolkningen per den 31 december 2020. Underlaget behövs för att SLB ska kunna utföra analyser och beräkningar av spridningar av luftföroreningar och påverkan på befolkningens hälsa från en viss verksamhet i ett visst område. Den aktuella statistiken har sedan år 2004 löpande beställts från och levererats av SCB.

Med anledning av SLB:s senaste beställning (2 september 2021) har emellertid SCB meddelat att det inte är möjligt att lämna ut uppgifterna i det format som SLB har beställt eftersom de bedöms omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Mot denna bakgrund anser SCB att det datamaterial som beställts, efter en röjandekontroll, skulle uppvisa så stora brister att SCB inte anser det vara försvarligt utifrån vare sig ett resursperspektiv eller ett kvalitetsperspektiv att åta sig uppdraget. SCB beslutade därför den 3 november 2021 att inte åta sig det av SLB-analys beställda uppdraget. Som grund för beslutet angavs statistiklagen (2001:99).

Den 19 november 2021 överklagade nämnden beslutet (delegationsbeslut) och begärde anstånd med att utveckla talan till

den 17 december 2021 i syfte att möjliggöra för nämndbehandling av ärendet.

Ärendets beredning

Förvaltningens tjänsteutlåtande har beretts av förvaltningsjurist Albin Ring i samråd med miljöutredare Boel Lövenheim vid avdelningen SLB-analys.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden fullföljer överklagandet av beslutet enligt förvaltningens förslag till yrkande och utveckling av talan nedan. Förvaltningen föreslår även att nämnden ska uppdra åt förvaltningsdirektören att företräda nämnden i ärendet.

Nämndens yrkande

Nämnden yrkar

i första hand att förvaltningsrätten ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge befolkningsstatistik enligt nämndens beställning av den 2 september 2021,

i andra hand att förvaltningsrätten ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge röjandekontrollerad befolkningsstatistik avseende riket som helhet eller län med länsbeteckningar AB, C, D, E, I och X enligt nämndens beställning av den 2 september 2021,

i tredje hand att förvaltningsrätten ska överlämna målet till Kammarrätten i Göteborg för prövning av frågan om uppgifterna i målet kan lämnas ut utan hinder av sekretess, och

i fjärde hand att förvaltningsrätten återförvisar ärendet till SCB för en sekretessprövning av nämndens beställning av den 2 september 2021 i sak.

Grunder

Nämndens första-, tredje- och fjärdehandsyrkanden

Nämndens första-, tredje- och fjärdehandsyrkanden grundar sig på att det överklagade beslutet utgår från SCB:s antagande om att de aktuella uppgifterna inte kan lämnas ut med hänvisning till statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Nämnden anser att denna bedömning är felaktig eftersom uppgifterna omfattas av undantaget

för indirekta personuppgifter i bestämmelsens tredje stycke. SCB har heller inte särskilt motiverat sekretessbedömningen, inklusive skadebedömningen.

Grunden för nämndens förstahandsyrkande är därmed att 24 kap. 8 § tredje stycket OSL innebär att uppgifterna inte behöver undertryckas i sådan utsträckning att SCB haft fog för att neka ett utlämnande av uppgifterna enligt nämndens beställning.

Grunden för nämndens tredjehandsyrkande är att beslutet, oaktat den lagliga grund som anges i däri, de facto är ett beslut enligt 6 kap. 7 § andra stycket OSL om att neka en begäran att få ta del av en allmän handling, vilket enligt 6 kap. 8 § första stycket samma lag ska prövas av kammarrätt.

Grunden för nämndens fjärdehandsyrkande är att SCB:s beslut, trots nämndens uttryckliga begäran om sekretessprövning, inte innefattar någon motivering avseende myndighetens sekretessbedömning enligt 24 kap. 8 §, inbegripet tillämpligheten av undantaget för indirekta personuppgifter och vilken risk för skada som ett utlämnande skulle kunna medföra för enskild enligt tredje stycket samma bestämmelse.

Nämndens andrahandsyrkande

Grunderna för nämndens andrahandsyrkande, för det fall domstolen anser att uppgifterna inte kan lämnas ut enligt 24 kap. 8 § OSL, är dels att det saknas rättsligt stöd för SCB:s beslut, och dels att nämnden tidigare från myndigheten har tagit del av samma befolkningsstatistik med röjandekontrollerade uppgifter och att dessa är möjliga för nämnden att använda för det angivna syftet. Mot denna bakgrund måste SCB:s bedömning, att ett röjandekontrollerat material skulle innehålla så stora brister att det inte är motiverat att framställa, anses vara uppenbart felaktig och beslutet ska därmed undanröjas.

Bakgrund

Ändamålet med beställningen

Avdelningen SLB-analys på miljöförvaltningen i Stockholms stad ansvarar för övervakningen av luftmiljön i staden och driver också ett regionalt system för luftövervakning. Därutöver erbjuder avdelningen konsulttjänster till externa aktörer, såväl statliga myndigheter (bl.a. Naturvårdsverket och Trafikverket) och kommuner som forskningsprojekt. Tjänsterna består av utredningar och utvärderingar av på vilket sätt nya och befintliga anläggningar (vägar, industrier, energianläggningar etc.) påverkar luftföroreningshalterna och befolkningens hälsa i ett visst område.

SLB kan även med hjälp av olika spridningsmodeller utreda om ny planläggning kommer att uppfylla gränsvärdena för luftkvalitet och ge förslag på åtgärder som förbättrar luftkvaliteten i utsatta områden.

För att kunna utföra dessa analyser behöver SLB tillgång till detaljerad befolkningsstatistik, i form av en åldersindelning i 10-årsintervall i rutnät om 100x100 meter. Den geografiska detaljnivån är nödvändig framförallt för forskningsprojekt (ofta epidemiologiska studier) inom Sverige och EU där åldersindelning på 100x100 metersnivå är standard, men också för att kunna leverera luftmiljödata av hög kvalitet för att ge förutsättningar för ett effektivt luftvårdsarbete som kan bidra till en förbättrad luftkvalitet. Åldersindelningen är nödvändig eftersom olika åldersgrupper är olika känsliga för luftföroreningar.

Redovisningen av befolkningsexponeringen sker alltid på en övergripande nivå, t.ex. per kommun eller för hela Storstockholm, och redovisas inte för varje enskild 100 metersruta. Utredningarna syftar till att skapa en god tillgång till luftmiljödata av hög kvalitet som används av kommuner och andra myndigheter, forskare och privata aktörer för att ge förutsättningar för ett effektivt luftvårdsarbete som kan bidra till en förbättrad luftkvalitet.

I syfte att säkerställa att statistiken är aktuell och relevant har SLB sedan 2004 med jämna mellanrum beställt befolkningsstatistik för olika län enligt nu aktuell specifikation från SCB. SCB har därvid lämnat ut uppgifter som inte är röjandekontrollerade såväl som röjandekontrollerade uppgifter, men aldrig tidigare fattat beslut om att avslå nämndens beställning.

Nedan följer en redogörelse av nämndens tidigare beställningar och SCB:s korresponderande utlämnande:

2004

- Nattbefolkning i 100x100-metersrutor, Storstockholm, åldersuppdelat i 10-årsklasser. Röjandekontrollerade uppgifter.

2006

- Natt- och dagbefolkning för år 2004, AB-län, 100x100-metersrutor, åldersuppdelat 10-årsklasser. Röjandekontrollerade uppgifter.
- Dagbefolkning för år 2004, AB-län, 100x100-metersrutor (ej ålderuppdelat). Röjandekontrollerade uppgifter.

- Nattbefolkning för år 2005, AB-län, 100x100-metersrutor, åldersuppdelat 10-årsklasser. Röjandekontrollerade uppgifter.

2012

- Nattbefolkning 2011, AB-län, 100x100-metersrutor, åldersuppdelat i 10-årsklasser. Ingen röjandekontroll, samtliga uppgifter redovisade.

2015

- Nattbefolkning AB, C, D, X-län 2014, 100x100-metersrutor, åldersuppdelat i 10-årsklasser. Ingen röjandekontroll, samtliga uppgifter redovisade (bekräftat av SCB år 2018).

Den aktuella beställningen av befolkningsstatistik

Den 2 september 2021 lämnade nämnden, genom miljöförvaltningens avdelning SLB-analys, in en offertförfrågan till SCB avseende befolkningsdata för nattbefolkning i 100x100-metersrutor indelat i 10-årsintervall för befolkningen per den 31 december 2020 för länen med länsbeteckningar AB, C, D, E, I och X respektive för hela Sverige.

Samma dag svarade SCB att uppgifterna behöver sekretessprövas och kan bara lämnas ut till en enhet där statistiksekretess gäller. Ansökan behöver därför kompletteras med beskrivning och syfte. Som alternativ angavs att uppgifterna kan lämnas ut efter en röjandekontroll där små tal slumpas och att det gör att "det mesta" kommer att ge slumpvisa siffror. Vidare angavs att priset blir det samma oavsett om statistiken beställs för de efterfrågade länen eller hela riket.

Nämnden svarade samma dag att beställningen avser röjandekontrollerade uppgifter och att om priset är detsamma för hela Sverige så avser beställningen hela Sverige.

Den 10 september återkom SCB med ett pridförslag. I offerten angavs dock att det inte går att leverera underlaget på 100-metersrutor utan 250-metersrutor i tätort och 1000-metersrutor utanför tätort. Uppgifterna kommer dessutom att vara röjandekontrollerade så till vida att antalen som understiger 4 personer per åldersklass slumpas.

Samma dag svarade nämnden med att inkomma med en begäran om sekretessprövning avseende underlaget presenterat i 100x100-metersrutor.

Den 13 september meddelade SCB att uppgifterna måste levereras till en enhet med statistiksekretess.

Den 14 september förtydligade nämnden att upplösningen 100x100 meter är nödvändig för ändamålet med uppgifterna (beräkning av exponering av luftföroreningar från olika källor) och att erbjudandet om sekretesskörda uppgifter i 250x250-metersrutor respektive 1000x1000-metersrutor därmed inte är ett alternativ. Nämnden anförde därvid att uppgifterna, enligt nämndens bedömning, med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket kan lämnas ut i enlighet med nämndens begäran och redogjorde för varför uppgifterna ska anses utgöra indirekta personuppgifter och varför det inte förelåg någon risk för skada vid ett utlämnande. Nämnden upprepade också att ett alternativ för nämnden trots det fortfarande var att ta del av röjandekontrollerade uppgifter i 100x100-metersrutor.

Den 15 september svarade SCB att en sådan sekretessprövning som behöver göras enligt 24 kap. 8 § OSL är svår för SCB att göra eftersom det inte går att utesluta att någon skulle kunna lida skada. SCB bedömer därmed att uppgifterna måste lämnas ut till en enhet som har motsvarande sekretess för uppgifterna.

Den 16 september kompletterade SCB sitt svar med att röjandekontrollerade uppgifter på 100-metersrutor endast gäller totalbefolkning och inte åldersindeldad befolkning.

Samma dag svarade nämnden att den, med bland annat hänvisning till rättsfallet HFD 2012 ref. 64, inte delade SCB:s bedömning att skaderekvisitet i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL förutsätter att motsvarande sekretess gäller hos mottagaren. Nämnden begärde mot denna bakgrund att SCB skulle göra en sekretessbedömning av nämndens begäran och, för det fall myndigheten då kom fram till att ett utlämnande inte var möjligt, tillsända nämnden ett överklagbart beslut.

Den 17 september bekräftade SCB att en sekretessprövning skulle genomföras och att om beställningen inte var möjlig att genomföra skulle myndigheten återkomma med ett överklagbart beslut.

Den 4 november, efter att nämnden vid två tillfällen (den 18 oktober respektive den 29 oktober) på nytt efterfrågat ett överklagbart beslut, erhöll nämnden det nu överklagade beslutet.

Utveckling av talan

Föremålet för domstolens prövning

Nämnden har begärt att från SCB få ut befolkningsstatistik för aningen hela riket eller vissa angivna län redovisat i ett visst format, i första hand med samtliga uppgifter redovisade, i andra hand röjandekontrollerat.

SCB har i skriftväxlingen som följde på beställningen svarat att uppgifterna i beställt format på grund av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL endast kan lämnas ut till en verksamhet som också omfattas av statistiksekretess. Nämnden har därvid ifrågasatt SCB:s bedömning att uppgifterna inte kan lämnas ut med hänsyn till statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, eftersom nämnden anser att uppgifterna omfattas av undantaget för indirekta uppgifter som utan risk för skada eller men kan lämnas ut med stöd av bestämmelsens tredje stycke. Nämnden har av denna anledning begärt ett överklagbart beslut från SCB.

SCB:s beslut är emellertid endast formulerat som ett avslag i fråga om att åta sig uppdraget att lämna ut röjandekontrollerat material, och inte ett beslut avseende nämndens uttryckliga begäran om sekretessprövning.

I beslutets bakgrund anges bland annat att datamaterialet inte är något som finns framtaget utan kräver ett separat framställande. Vid redovisning av statistik genomför SCB regelmässigt röjandekontroll, vilken syftar till att enskilda individer inte ska kunna identifieras. I detta fall skulle metoden "undertryckning" tillämpas, vilket innebär att celler där det finns risk för röjande döljs. Först om någon begär att få del av den dolda uppgiften sker sekretessprövning.

Nämnden uppfattar mot denna bakgrund att SCB menar att någon sekretessprövning enligt nämndens begäran inte kan ske eftersom SCB har beslutat att inte åta sig uppdraget och att det därmed inte finns något dataunderlag som i formell mening kan sekretessprövas.

Om så är fallet, menar nämnden att denna slutsats är fel.

Till att börja med strider en sådan tillämpning mot ordalydelsen i 24 kap. 8 § OSL där det anges att bestämmelsen gäller för *uppgift* som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, samt att sådan *uppgift* som inte är direkt hänförlig till den enskilde i vissa fall ändå får lämnas ut. SCB har därtill, såväl direkt i den skriftväxling som följde på nämndens beställning som indirekt i

bakgrunden till beslutet, angett att ett utlämnande av icke röjandekontrollerade uppgifter hade varit möjligt om uppgifterna hade lämnats till en enhet som omfattats av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. I förevarande fall behöver SCB sålunda uppenbarligen inte framställa dataunderlaget för att kunna pröva om den *uppgift* som här är fråga om kan lämnas ut till nämnden enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL.

SCB:s resonemang är vidare i sig motsägelsefullt eftersom beslutet att inte ta fram det dataunderlag som ska sekretessprövas bygger på en bedömning av att dataunderlaget skulle ha för stora kvalitetsbrister på grund av att stora mängder uppgifter skulle behöva undertryckas med hänvisning till just sekretess. Beslutet grundar sig därmed uttryckligen på SCB:s bedömning att uppgifterna omfattas av statistiksekretess, vilken dock inte återges i skälen till beslutet utan endast i beslutets bakgrund. I bakgrunden anges vidare att den omständigheten att uppgifterna inte kommer att omfattas av motsvarande sekretess hos nämnden innebär att uppgifterna inte kan lämnas ut utan risk för skada. SCB har således de facto gjort en sekretessprövning, men utan att formulera den som ett överklagbart beslut och uttryckligen ge nämnden möjlighet att klaga på beslutet i denna del i stadgad ordning.

Nämnden anser sålunda mot denna bakgrund att SCB:s beslut inbegriper såväl ett beslut att inte lämna ut vissa uppgifter med hänsyn till sekretess som ett beslut om att inte ta fram en röjandekontrollerad sammanställning av dessa uppgifter. Föremålet för domstolens prövning är därmed

- *dels* om uppgifterna ska lämnas ut utan röjandekontroll enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL och, om domstolen anser att så ej är fallet,
- *dels* om SCB beslut om att inte utföra uppdraget så vitt avser röjandekontrollerade uppgifter var korrekt.

Nämndens förstahandsyrkande

SCB har angett att varken uppgifter som direkt eller som indirekt kan hänföras till enskild kan lämnas ut till nämnden eftersom det aldrig kommer stå klart för SCB att uppgifterna kan lämnas ut utan risk för skada eller men.

Nämnden menar däremot att uppgifterna kan lämnas ut med stöd av undantaget för indirekta personuppgifter i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL och att SCB:s beslut att neka ett utlämnande därför är felaktigt. Mot denna bakgrund yrkar nämnden att domstolen ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge befolkningsstatistik enligt nämndens beställning.

Uppgifterna utgör indirekta personuppgifter

Enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL får uppgift som omfattas av bestämmelsen första stycke efter en skadebedömning lämnas ut bl.a. om det rör sig om uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde.

Undantaget har tillkommit mot bakgrund av behovet av detaljerad statistik (prop. 1979/80:2 Del A s. 264). Undantaget motiveras av att det krävs ett stort antal uppgifter som inte egentligen är hänförliga till den enskilde för att framställa detaljerad statistik, men att det vore att dra statistiksekretessen för långt att låta sådana uppgifter omfattas av absolut sekretess (SOU 2012:83 s. 351).

Som exempel på uppgifter som genom ”liknande förhållande” anses vara direkt hänförliga till enskild anges i förarbetena bilnummer, telefonnummer, anställningsnummer och fastighetsbeteckning (prop. 1979/80:2 Del A s. 263). Däremot omfattas inte uppgifter som genom så kallad bakvägsidentifiering kan hänföras till en viss person (prop. 1979/80:2 Del A s. 265 och SOU 2012:83 s. 351).

Uppgift om vilket åldersspann i 10-årsintervaller som den bofasta befolkningen inom ett geografiskt område om 100x100 meter tillhör utgör inte en uppgift som direkt kan hänföras till en enskild. Uppgiften avser inte någon form av identitetsbeteckning eller liknande förhållande, som adress, fastighetsbeteckning eller exakt ålder, som direkt kan hänföras till enskild. Däremot skulle uppgiften, i förening med andra uppgifter, i något fall kunna leda till att en enskild person i statistiken kan identifieras. Att en sådan bakvägsidentifiering skulle kunna vara möjlig förhindrar dock inte, som ovan angetts, att uppgifterna lämnas ut med stöd av bestämmelsen (jfr. HFD 2012 ref. 64).

Det finns ingen risk för skada eller men

Indirekta personuppgifter får enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Nämnden konstaterar att SCB i beslutet inte har angett vilken risk för skada eller men som motiverar myndighetens bedömning att uppgifterna inte kan lämnas ut. SCB har istället endast angett att det faktum att det inte föreligger motsvarande sekretesskydd för uppgifterna hos nämnden innebär att det inte går att förutse av vem och till vad uppgifterna skulle kunna komma att användas eftersom det då aldrig kommer stå klart för SCB att uppgifterna kan lämnas utan risk för skada eller men.

Undantaget för indirekta personuppgifter kräver inte statistiksekretess hos den mottagande myndigheten

Nämnden menar att den strikta tillämpning av skaderekvisitet som SCB har gjort inte har stöd i bestämmelsen och inte heller är förenlig med syftet med undantaget för indirekta personuppgifter (se härom strax ovan).

24 kap. 8 § tredje stycket OSL innehåller även, utöver undantaget för indirekta personuppgifter, bl.a. ett undantag för uppgift som behövs för statistikändamål. Även för detta undantag gäller att uppgifterna endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Enligt kommentaren till undantaget för uppgift som behövs för statistikändamål är syftet med undantaget framförallt att möjliggöra uppgiftslämnande till andra statistikansvariga myndigheter, vilka också omfattas av statistiksekretess (Ahlström, Offentlighets- och sekretesslag [2009:400] 24 kap. 8 §, Lexino 2021-11-26 [JUNO]). Mot denna bakgrund är det alltså rimligt att utgå från att det omvända skaderekvisitet vid ett utlämnande enligt undantaget för statistikändamål förutsätter att statistiksekretess också gäller hos den mottagande myndigheten. I synnerhet då undantaget har ett vidare tillämpningsområde än undantaget för indirekta personuppgifter (d.v.s. omfattar även uppgifter som är direkt hänförliga till enskild). Om statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL hade gällt i nämndens verksamhet hade sålunda uppgifterna kunnat lämnas ut med stöd av undantaget för statistikändamål i bestämmelsens tredje stycke (vilket också förefaller vara den bedömning som SCB gör i bakgrunden av beslutet och i mailväxlingen med nämnden).

Nämnden har emellertid inte begärt att uppgifterna ska lämnas ut med stöd av undantaget för statistikändamål, utan med stöd av undantaget för indirekta personuppgifter. Undantaget för indirekta personuppgifter avser både en snävare omfattning av uppgifter och andra ändamål än undantaget för statistikändamål, vilket rimligen också måste tas i beaktande vid skadeprövningen. SCB:s tillämpning av skaderekvisitet innebär dock i sak att undantaget för indirekta personuppgifter får samma tillämpningsområde som undantaget för statistikändamål, vilket knappast kan ha varit lagstiftarens intention med att dela upp dem i olika undantagsgrunder.

Mot denna bakgrund menar nämnden att skadeprövningen vid ett utlämnande med stöd av undantaget för indirekta personuppgifter inte kan avgränsas till huruvida statistiksekretess föreligger vid den

mottagande myndigheten. Istället måste skadebedömningen ske utifrån de specifika uppgifter det är fråga om och vilken risk för skada eller men som kan uppstå för den enskilde för det fall uppgifterna lämnas ut.

Utlämnande av uppgifterna medför ingen risk för skada eller men

I offentlighets- och sekretesslagstiftningen åsyftas med begreppet ”skada” uteslutande ekonomisk skada, medan begreppet ”men” främst omfattar integritetskränkningar av olika slag. I prop. 1989/80:2 (Del A s. 83) anges beträffande skadebedömningen enligt ett omvänt skaderevisit bland annat att uttrycket men i första hand åsyftar sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om dennes personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger ska enligt förarbetena sålunda vara den berörda personens egen upplevelse, men bedömningen måste i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Som exempel anges uttryckligen att enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var denne bor inte kan anses innebära men i här avsedd bemärkelse.

Nämnden har, mot bakgrund av de tämligen harmlösa uppgifter (ålder på den bofasta befolkningen uttryckt i 10-årsintervall) som här är fråga om, svårt att se vilken risk för skada eller men som skulle föreligga vid ett utlämnande. Uppgift om exakt ålder på boende på en viss specifik adress, tillsammans med en rad andra uppgifter direkt hänförliga till den enskilde, är dessutom i stor utsträckning redan allmänt tillgänglig via öppna sökmotorer. Inte heller gäller sekretess på någon annan grund för de uppgifter som, med enbart kunskap om vilka åldersintervall de personer som är bofasta inom den aktuella geografiska indelningen, efter ytterligare efterforskning möjligen skulle kunna uppenbaras (jfr. HFD 2012 ref. 64).

Till saken hör även att nämnden såväl år 2012 som år 2015 från SCB erhöll exakt samma kategori av uppgifter som här är fråga om, utan att myndigheten då bedömde att det förelåg någon risk för skada eller men. Det har sedan dess varken skett någon ändring av tillämplig lagstiftning eller tillkommit någon rättspraxis som förändrar rättsläget, såvitt nämnden känner till, och SCB har heller inte motiverat varför det föreligger skäl att göra en annan skadebedömning nu jämfört med då.

Ändamålet med begäran medför ingen risk för skada

Av såväl prop. 1989/80:2 (Del A s. 82) som rättsfallet HFD 2012 ref. 64 följer vidare att även uppgifter om vem som har begärt ut

uppgifterna, liksom ändamålet med begäran, är av betydelse för bedömningen om det finns risk för skada eller men.

Nämndens ändamål med uppgifterna är att beräkna befolkningsviktad exponering av luftföroreningar från olika källor. Bland dessa källor finns bl.a. vägtrafik, uppvärmning och sjöfart. Resultaten ligger till grund för uppskattning av hälsorisker för boende i närheten av områden med stora utsläpp. Eftersom olika åldersgrupper är olika känsliga för luftföroreningar är det viktigt med en detaljerad åldersindelning. Projekten genomförs på uppdrag av tex. Östra Sveriges Luftvårdsförbund, kommun eller statligt verk (så som Trafikverket och Naturvårdsverket). Nämnden deltar även i olika forskningsprojekt (ofta epidemiologiska studier) inom Sverige och EU där åldersindelning på 100x100 metersnivå är nödvändig.

Nämnden kan i projekten inte använda lägre upplösning än 100x100 meter då resultaten i vissa projekt ska jämföras med tidigare studier, där denna upplösning har använts för beräkningen av luftföroreningshalter. En upplösning på 250x250 meter alternativt 1000x1000 meter blir heller inte rättvisande med hänsyn till hur snabbt luftföroreningshalten avtar från t.ex. en trafikerad väg eller en punktkälla.

Exempel på projekt där uppgifterna ska användas är beräkning av samhällsekonomiska kostnader för trafikens utsläpp åt Trafikverket samt beräkning av hälsoeffekter av trafikminskning pga. Covid-19. Beställare är i det senare fallet Naturvårdsverket och nämnden samarbetar med Umeå Universitet som är projektledare för hälsostudien i projektet.

I projekten görs alltid redovisningen av befolkningsexponeringen på en övergripande nivå, t.ex. per kommun eller för hela län, och redovisas sålunda inte för varje enskild 100x100-metersruta.

Utredningarna syftar sålunda till att skapa en god tillgång till luftmiljödata av hög kvalitet som används av kommuner, andra myndigheter och forskare för att ge förutsättningar för ett effektivt luftvårdsarbete som kan bidra till en förbättrad luftkvalitet. Ändamålet för vilket uppgifterna ska användas är därmed av stort allmänintresse och medför i sig inte någon risk för skada eller men för den enskilde.

Uppgifterna kan lämnas ut till nämnden enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL

Mot bakgrund av det ovan anförda måste uppgifterna vid en samlad bedömning anses utgöra indirekta personuppgifter som kan lämnas ut till nämnden utan risk för skada enligt 24 kap. 8 § tredje stycket

OSL. Av denna anledning ska SCB:s beslut undanröjas och uppgifterna lämnas ut enligt nämndens beställning.

Nämndens andrahandsyrkande

SCB har beslutat att inte åta sig det beställda uppdraget med motiveringen att det datamaterial som beställts efter en röjandekontroll skulle uppvisa så stora brister, i form av ett stort antal dolda celler, att SCB inte anser det vara försvarligt vare sig utifrån ett resursperspektiv eller ett kvalitetsperspektiv att åta sig uppdraget. Beslutet anges vara fattat med stöd av statistiklagen. Det framgår dock inte vilken bestämmelse i lagen som beslutet grundar sig på.

Nämnden menar dels att SCB:s beslut saknar rättslig grund, dels att bedömningen i sak är uppenbart felaktig. För det fall domstolen anser att uppgifterna utan röjandekontroll inte kan lämnas ut enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, yrkar sålunda nämnden, *i andra hand*, att förvaltningsrätten ska upphäva SCB:s beslut och med bifall av nämndens begäran ålägga SCB att utge röjandekontrollerad befolkningsstatistik avseende riket som helhet alternativt avseende län med länsbeteckningarna AB, C, D, E, I och X enligt nämndens beställning.

Beslutet saknar rättslig grund

I skälen till beslutet anges att den aktuella beställningen utgör så kallad "annan statistik", som enligt 1 § omfattas av statistiklagen.

Av 1 § statistiklagen framgår emellertid att vid framställningen av annan statistik ska endast 14-16 och 19 §§ i lagen tillämpas. Ingen av dessa bestämmelser är dock av betydelse för den aktuella beställningen och de innehåller dessutom inte heller någon grund för att avslå nämndens beställning.

Vidare anger SCB i skälen till beslutet att myndigheten har tagit fram "Riktlinjer för SCB:s uppdragsverksamhet" i syfte att styra uppdragsverksamheten. Av dessa framgår enligt SCB att myndigheten inte åtar sig alla uppdrag utan förbehåller sig rätten att exempelvis inte åta sig uppdrag som kan skada förtroendet för myndigheten.

Nämnden konstaterar att det i statistiklagen inte finns någon bestämmelse som ger SCB rätt att avslå beställningar av statistik från andra myndigheter med hänsyn till myndighetens interna riktlinjer.

Nämnden ifrågasätter därför den rättsliga grund som SCB har angett för beslutet.

SCB:s bedömning är uppenbart felaktig

Nämnden anser att även den bedömning som SCB har gjort är fel i sak, oberoende av om beslutet med hänsyn till det ovan sagda har stöd i lag eller ej.

Nämnden har både år 2004 och 2006 från SCB erhållit sådana röjandekontrollerade uppgifter som här är fråga om (dvs. nattbefolkning i 100x100-metersrutor, uppdelat i 10-årsklasser där rutor med tre personer eller färre är slumpade) utan att det då förelegat några hinder för SCB att sammanställa uppgifterna med hänsyn till påstådda kvalitetsbrister. Huruvida materialet är behäftat med sådana kvalitetsbrister att det inte är försvarligt att sammanställa underlaget måste vidare rimligen bedömas utifrån det ändamål som uppgifterna ska användas för. Även om de exponeringsberäkningar som befolkningsstatistiken ska ligga till grund för givetvis blir mindre exakta med röjandekontrollerade uppgifter, vill nämnden betona att kvaliteten på en sådan sammanställning fortfarande är tillräckligt hög för att nämnden ska kunna använda dem för angivet ändamål. Till stöd för detta åberopar nämnden det faktum att SLB:s exponeringsberäkningar under perioden 2004-2012 genomfördes uteslutande på röjandekontrollerade uppgifter.

Med hänsyn till det ovan angivna måste sålunda SCB:s bedömning, att ett röjandekontrollerat material skulle innehålla så stora brister att det inte är motiverat att framställa, anses vara uppenbart felaktig. Förvaltningsrätten ska därför med undanröjande av SCB:s beslut ålägga myndigheten att lämna ut röjandekontrollerade uppgifter till nämnden enligt beställningen den 2 september 2021.

Nämndens förfrågan avsåg hela riket respektive vissa specifika län

Nämnden vill i sammanhanget erinra om att den ursprungliga offertförfrågan avsåg dels hela riket, dels ett begränsat antal län (länsbeteckningarna AB, C, D, E, I och X). Det framgår inte av beslutet om SCB:s bedömning påverkas av om beställningen ska anses omfatta hela riket eller begränsas till dessa län. Det är dock inte otänkbart att bedömningen skulle kunna falla olika ut beroende på vilken geografisk avgränsning det är fråga om eftersom fler uppgifter torde behöva undertryckas efter röjandekontroll för mer glesbefolkade län.

Om den geografiska omfattningen är av betydelse för prövningen vill nämnden därför klargöra att ett utfående av röjandekontrollerade uppgifter för länen med länsbeteckningarna AB, C, D, E, I och X i enlighet med nämndens beställning den 2 september 2021 skulle vara tillräckligt.

Nämndens tredjehandsyrkande

Nämnden anser att SCB:s beslut utgör ett de facto-beslut att lämna ut uppgifterna med hänsyn till statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Enligt 6 kap. 7 § andra stycket OSL får en myndighet överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning. Av 6 kap. 8 § första stycket OSL framgår att beslut som avses ibland annat 7 § andra stycket ska överklagas till kammarrätt.

För det fall domstolen inte anser sig behörig att överpröva SCB:s beslut enligt nämndens förstahandsyrkande, och inte heller finner skäl att bifalla nämndens andrahandsyrkande om att utföra röjandekontrollerade uppgifter, yrkar nämnden sålunda, i *tredje hand*, att förvaltningsrätten ska överlämna målet till Kammarrätten i Göteborg för prövning i sak.

Nämndens fjärdehandsyrkande

För det fall domstolen anser att SCB:s beslut inte inbegriper ett överklagbart beslut i sekretessfrågan, och domstolen inte heller finner skäl att bifalla nämndens andrahandsyrkande om att utföra röjandekontrollerade uppgifter, yrkar nämnden, i *fjärde hand*, att domstolen ska upphäva SCB:s beslut och återförvisa ärendet till SCB för en sekretessprövning i sak i enlighet med nämndens begäran.

SLUT.

Bilagor

1. Statistiska Centralbyråns beslut av den 3 november 2021, dnr A2021/3190.