

Statistiska centralbyrån

Er referens
2016/1545

Diarienummer
Utr 2016/88

Datum
2016-11-15

Svar på remiss angående ”Föreskrift om ändring i Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd (SCB-FS 2002:16) för offentliggörande m.m. av officiell statistik”

Trafikanalys har beretts tillfälle att yttra sig över SCB:s förslag på nya föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande med mera av officiell statistik, och vill med anledning av det lämna följande yttrande.

Trafikanalys välkomnar att SCB ändrar föreskrifterna, inte minst mot bakgrund av att föreskrifterna SCB-FS 2016:17 skiljer sig från delar av SCB-FS 2002:16 så att det i annat fall skulle uppstå dubbelreglering av att statistikens kvalitet ska beskrivas på vissa sätt.

Trafikanalys ser det remitterade förslaget som en del av lösningen på de problem som finns med dagens reglering. Det skulle dock behövas mer än detta, eftersom stora delar av föreskrifterna och råden inte ändras.

Trafikanalys huvudsakliga invändning till de föreslagna ändringarna av föreskrifterna rör formuleringen ”enligt bilaga *Kvalitetsdeklaration*”. Dels anser vi att bilagan passar bättre som ett allmänt råd, dels tycker vi att det är oklart vad som menas med ”enligt” utan att detta görs tydligare i det allmänna rådet.

Vi anser att § 1 bör kompletteras med krav på att kvalitetsdeklarationer ska vara i elektronisk form och göras tillgängliga i ett allmänt nätverk, vilket enligt det remitterade förslaget bara skulle ingå i de allmänna råden.

Trafikanalys anser att stora delar av de allmänna råden från 2002 avviker från författningssamlingsförordningens (1976:725) definition av vad som ska ingå i allmänna råd, nämligen *sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende*. De allmänna råden bör begränsas till detta. Det finns andra kanaler för SCB att använda för samordningen.

Den summariska konsekvensutredningen är enligt Trafikanalys inte utformad i enlighet med *Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning*. Det är svårt att bedöma om förslagen är ändamålsenliga utan att få tillgång till en beskrivning av vilket problem som varje åtgärd ska lösa och vilka alternativa åtgärder som finns.

Slutligen noterar Trafikanalys med förvåning att SCB skickar ut ett så svagt genomarbetat och dåligt förankrat förslag på remiss, Det ska inte behövas en remissrunda för att arbetet med regelgivningen ska följa det överordnade regelverket. Samordningsrollen borde få de resurser som behövs och utföras i dialog med alla statistikansvariga myndigheter.

Allmänna kommentarer

Texten som de aktuella verkställighetsföreskrifterna handlar om, statistikförordningens 13 § första stycket, är inte enkel att förstå fullt ut, ens för jurister och statistiker vid de statistikansvariga myndigheterna. Man undrar vad som egentligen menas med ord som "dokumentera", "kvalitetsdeklarera", "offentliggöra" och "allmänt nätverk". Trafikanalys ser här ett utrymme för SCB att, genom sin samordnade roll och bemyndigandet att utfärda verkställighetsföreskrifter, hjälpa myndigheterna med de svårigheter som lagtexten medför. Det är dock Trafikanalys mening att föreliggande förslag inte löser tillräckligt många av de problem som behöver lösas. Exempelvis finns inget som säger att Internet är det allmänna nätverk där statistiken ska hållas tillgänglig, eller att det är när statistiken finns på Internet som den ska betraktas som offentliggjord. Att det är så får myndigheterna mer eller mindre gissa sig till.

Trafikanalys saknar en beskrivning av arbetsprocessen som har lett fram till det remitterade förslaget. En rimlig utgångspunkt för arbetet hade varit en inventering av behov hos myndigheterna – och gärna även statistikproducerande företag och statistik användare. Om SCB har gjort en sådan inventering av behoven, hade det varit välkommet att beskriva både behoven och den arbetsprocessen, i anslutning till remissen.

Det bör framgå av föreskrifterna att de beslutats med stöd av 16 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Det framgår inte av det remitterade förslaget att den gamla formuleringen ska ändras.

Kommentarer till föreskrifternas § 1

I förslaget på föreskrifternas § 1, stycke 1, sägs att myndigheternas kvalitetsdeklarationer ska upprättas "enligt bilaga *Kvalitetsdeklaration*". Det är problematiskt på flera sätt (även kommenterat avsnittet om bilagan).

För det första anser Trafikanalys att bilagans detaljerade innehåll bör utvecklas över tid med ständiga förbättringar och att detta skulle försvåras av att skriva in den i föreskrifterna. Alla föreskrifter måste ju ändras enligt mycket speciella formkrav, inte minst bilagorna. Tidigare, när mallen var omnämnd i de allmänna råden, var det enklare att från tid till annan ändra mallen. Det finns ingen motivering till vilket problem som ska lösas med att föra in bilagan i föreskrifterna, så det går inte att bedöma om fördelarna överväger nackdelarna.

Dessutom anser vi att det är oklart vad som menas med paragrafens "enligt". Om formuleringen beslutas av SCB kommer vi att tolka det som att de rubriker och standardfraser som finns i bilagan ska finnas i kvalitetsdeklarationen. Den grafiska formen på Trafikanalys kvalitetsdeklarationer kommer däremot att följa den grafiska profil

som vi tillämpar. En möjlig tolkning av ordet "enligt" är att det endast är tillåtet att använda rubrikerna i mallen, även om myndigheten skulle ha goda skäl att lägga till andra rubriker. Om SCB trots våra invändningar går vidare med förslaget att skriva in bilagan i föreskrifterna är det Trafikanalys förslag att meningen görs tydligare i dessa två avseenden.

I föreskriftens § 1, stycke 2, finns inget som säger vad myndigheterna ska göra för att efterleva föreskrifterna. Trafikanalys föreslår att stycket tas bort och att informationen lämnas på annat sätt. Därmed bör även andra meningen i stycke 1 tas bort. Den informationen framgår ändå av bilagan.

I stycke 3 finns ett resonemang om att det för kortperiodisk statistik skulle vara tillräckligt att vid första referensperioden upprätta en kvalitetsdeklaration för alla referensperioder. På Trafikanalys är vi inte bekväma med att skriva om framtida förhållanden och kommer att upprätta en kvalitetsdeklaration för varje referensperiod, utöver kraven i föreskrifterna. Om SCB inte vill kräva en kvalitetsdeklaration för varje period vore det mer realistiskt att stå fast vid den praxis som finns att kvalitetsdeklarera vid den sista referensperioden, när alla fakta är kända för myndigheten. Ska SCB behålla skrivningen föreslår Trafikanalys att åtminstone komplettera det allmänna rådet med ledning om hur myndigheterna ska tolka betydelsen av "betydande förändringar" i föreskriften.

I stycke 4 används en liknande formulering som i § 13 statistikförordningen om att kvalitetsdeklarationen ska hållas allmänt tillgänglig, men utan att precisera närmare hur det ska gå till. Trafikanalys föreslår att det ska vara samma krav på kvalitetsdeklarationen som på statistiken. Det innebär att stycket bör kompletteras med orden "i elektronisk form" och "genom ett allmänt nätverk".

I den gamla föreskriften stod "Officiell statistik som publiceras i tryckt form skall innehålla en sammanfattning av beskrivningen av statistiken." Trafikanalys publicerar inte längre statistik i tryckt form, men vi har fortsatt skriva dessa sammanfattningar i rapporter i pdf-format. Vi ser ett behov av detta främst hos användare som har svårt att ta till sig innehållet i dokumentationen eller inte hittar till dokumentationen. Givetvis kan vi fortsätta med dessa "Fakta om statistiken" även om denna reglering tas bort. Ändå vill vi föreslå att överväga hur en sammanfattning på lätt svenska skulle kunna ingå i föreskriften

Kommentar till allmänna råd till 1 §

Den föreslagna texten är onödigt ordrik och svår att ta till sig. I 1 § författningssamlingsförordningen definieras allmänna råd som *sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende*.

Texten ger sken av att föreskriva vad SCB ska göra för att leva upp till föreskrifterna, nämligen offentliggöra en sammanställning över alla kvalitetsdeklarationer. Det är inte rimligt att SCB använder föreskrifter för att styra sin egen verksamhet. Trafikanalys föreslår att de första två meningarna tas bort och att informationen lämnas på annan plats.

Föreskriftens reglering om att myndigheterna ska hålla kvalitetsdeklarationerna tillgängliga upprepas i det allmänna rådet, i den tredje meningen. Vidare anser Trafikanalys att det inte räcker att endast i det allmänna rådet skriva att kvalitetsdeklarationerna ska vara elektroniska, utan det bör istället stå i föreskriften.

Trafikanalys föreslår vidare att som råd till § 1 endast skriva "Varje myndighet som ansvarar för officiell statistik bör informera SCB om var tillgängliga kvalitetsdeklarationer återfinns" eller liknande. Eftersom föreskriftens § 1 kräver att dessa ska finnas i anslutning till statistiken borde det inte vara svårt att hitta även om någon information inte lämnas till SCB.

Kommentar till allmänna råd till 2 § (där ingen ändring föreslås)

Trafikanalys skulle välkomna fler råd om hur statistiken kan dokumenteras för att uppfylla kraven i föreskriftens 2 §. Inte bara innehållet i bevarade register är relevant. Exempelvis för att replikera resultat skulle man behöva veta undersökningens uppläggning och genomförande, mer i detalj hur resultaten i tabeller och diagram beräknats och annat. Dokumentationen är användbar både internt och externt.

I *Beskrivning av statistiken* ingick ett avsnitt om uppläggning och genomförande, men i det remitterade förslaget på kvalitetsdeklaration ingår inget motsvarande. Därmed vore det naturligt att ställa mer detaljerade krav på den övriga dokumentation som omfattas av 2 §.

Kommentar till allmänna råd till 3 §

I första stycket är det oklart om budskapet man vill ge är en definition av "offentliggörande". I så fall bör det göras på annan plats, eftersom definitionen inte säger något om hur någon kan eller bör handla. Om budskapet är att myndigheterna ska offentliggöra statistiken när den blir tillgänglig för dem själva är det svårt att förstå vad meningen tillför utöver texten i föreskrifternas § 3.

Även i andra stycket det svårt att utläsa hur myndigheterna ska eller bör handla. Formuleringarna är allmänt resonerande snarare än normerande.

I andra stycket har strykningen av orden "efter att den är framställd" gett en mer radikal innebörd åt texten. Genom den föreslagna strykningen blir innebörden att myndigheterna bör skynda på med hela statistikverksamheten. I det gamla rådet ville man förhindra att myndigheterna väntade med att publicera färdig statistik. Den skarpare formuleringen är ett rimligt kvalitetskrav på statistikansvariga myndigheter men saknar samband med statistikförordningen 13 § första stycket, som de remitterade föreskrifterna ska handla om. Det tillhör istället statistiklagen 3 § som SCB nyligen utfärdade nya tillämpningsföreskrifter om Trafikanalys ifrågasätter varför det är lämpligt att skriva just detta som ett allmänt råd till föreskrifternas § 3.

Trafikanalys föreslår att rådet till § 3 tas bort.

Kommentarer till föreskrifternas § 4 (där ingen ändring föreslås)

Trafikanalys föreslår att paragrafen tas bort. Se nedan om allmänna råd till § 4.

Kommentar till allmänna råd till 4 §

Föreskrifterna säger att statistiken ska innehålla uppgifter om tidigare publicering. Trafikanalys ser inga problem med att rätta sig efter det. I det allmänna rådet sägs tvärtom att det bör skrivas i kvalitetsdeklarationen, där det finns en rubrik för detta. Trafikanalys anser att det är olämpligt med råd som rekommenderar att avvika från föreskriften.

Så länge bilagan med rubrikerna ingår i föreskrifternas § 1 tillför rådet ingenting i sak. Då det framstår som att SCB inte längre vill kräva av myndigheterna att skriva om tidigare publicering i statistiken föreslår Trafikanalys att såväl föreskriftens § 4 som det allmänna rådet tas bort.

Kommentar till övriga delar av allmänna råden

Trafikanalys anser att stora delar av de allmänna råden från 2002 avviker från författningsförelösningsdefinitionen av vad som ska ingå i allmänna råd, nämligen *sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende*. Dessa delar borde lämpligtvis lyftas över från allmänna råd till annan plats, ett arbete som uppenbarligen inte påbörjats eftersom det följer av förslaget att det mesta ska vara kvar.

Kommentarer till bilagan

Trafikanalys anser att förnyelsen av mallen gjorde den bättre.

Några av de mest uppenbart överflödiga inlagen är borta, exempelvis telefaxnummer till producenten. Dock återstår vissa delar i bilagan som knappast är ämnade att hjälpa användarna. Varför ska, som ett exempel, användarna informeras om kortnamn, produktkod, ämnesområde och statistikområde – och dessutom på omslaget? Trafikanalys föreslår att sådan överflödlig information tas bort. Om det är nödvändigt för SCB:s verksamhet med samordningen skulle det kunna skrivas mer undanskymt.

Att kvalitetsdeklarationen inte kommer att innehålla ett avsnitt om uppläggning och genomförande minskar inte behovet av den delen av dokumentationen. Det kommer att behöva göras på annan plats. Trafikanalys anser att det hade varit lämpligt att ge råd till myndigheterna om hur det kan gå till. Nu blir det helt oreglerat och antagligen kommer vi att få se många olika lösningar. Frågan är om det blir bättre än tidigare.

Enligt Trafikanalys har SCB inte mandat att föreskriva hur mallen kan användas för statistik som inte är officiell. Det görs ett försök till detta under rubriken *Allmänna uppgifter A*, fjärde och femte stycket. Trafikanalys föreslår att de styckena stryks och att informationen lämnas på annan plats.

Förkortningen SOS kan antas vara inarbetad för många läsare som den internationella nödsignalen. Användning för andra ändamål i officiella sammanhang bör undvikas så långt det är möjligt, enligt Trafikanalys.

Kommentarer till konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen skulle vara till större nytta för läsarna om den inte var så summarisk och om den var utformad i enlighet med *Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning*.

För det första borde konsekvensutredningen innehålla tydligare problembeskrivningar och en tydlig beskrivning av vilka problem var och en av åtgärderna avser att lösa. Det hade även underlättat remissförfarandet eftersom det är svårt att bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga utan att få veta vilka problem de är avsedda att hantera. Exempelvis finns ingen förklaring till varför rubriken *Kvalitetsdeklaration* är bättre än *Beskrivning av statistiken*. Det är Trafikanalys mening att den gamla rubriken missuppfattats av många användare som en beskrivning av statistikens resultat. Vi har länge förespråkade ett byte till rubriken *Kvalitetsdeklaration* som faktiskt säger något om innehållet. Konsekvensutredningen erbjuder en plats att lämna motiveringar som denna.

Ett avsnitt om alternativa lösningar saknas helt. Det saknas en motivering till varför just föreskrifter och allmänna råd skulle vara den bästa formen. Det gäller särskilt för de delar av råden som innehåller annat än generella rekommendationer till myndigheterna om hur man kan eller bör handla vid tillämpningen av föreskrifterna.

Konsekvensutredningen har över huvud taget en dålig koppling till användarnas situation. Ordet användare eller motsvarande förekommer bara en gång. Inte ens under rubriken "Vilka som berörs av regleringen" nämns användarna. Detta trots att hela det statistiska systemet finns för att lösa användarnas behov. Hur man bättre än tidigare tillvaratar användarnas behov borde i högsta grad påverka ändringen av föreskrifterna och diskuteras i konsekvensutredningen. Konsekvenserna för företag som deltar i produktionen av officiell statistik berörs inte alls i konsekvensutredningen. Tvärtom står det felaktigt att förslaget inte har konsekvenser för företag.

Slutligen kan läsaren av kvalitetsdeklarationen förvänta sig en kvantifiering av kostnaderna. Oprecisa ord som "lite" och "större" tolkar Trafikanalys som att ingen kvantifiering finns.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton, efter föredragning av Jan Östlund, kvalificerad statistiker. Avdelningschef Per-Åke Vikman och avdelningschef Eva Pettersson har också deltagit i beredningen.

Brita Saxton

Generaldirektör