

Regeringens proposition

2022/23:48



Sekretess vid Försäkringskassans handläggning
av ärenden om elstöd samt slopad
kontrolluppgiftsskyldighet

Prop.
2022/23:48

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 januari 2023

Ulf Kristersson

Andreas Carlson
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att sekretess ska gälla vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare. Vid handläggningen av sådana ärenden ska sekretess gälla till skydd för enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess ska i sådana ärenden gälla också till skydd för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada. De nya bestämmelserna ska införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I propositionen föreslås också att kontrolluppgiftsskyldigheten ska slopas för elstöd som betalats ut till elanvändare. Den nya bestämmelsen ska införas i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	6
2.3	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Elstöd till elanvändare.....	9
5	Förordningen om elstöd till konsumenter	10
6	Offentlighet och sekretess	10
6.1	Allmänt om offentlighets- och sekretessregleringen	10
6.2	Sekretess i Försäkringskassans verksamhet	12
7	Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare för uppgift om enskilda personliga förhållanden	13
8	Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare för uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar	16
9	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas	20
10	Slopad kontrolluppgiftsskyldighet för näringsbidrag i vissa fall	20
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	22
12	Konsekvenser.....	24
13	Författningskommentar.....	25
13.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	25
13.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	26
13.3	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	26
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet.....	28
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	29
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	32
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid	

	Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare.....	33
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	34
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	35
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	36
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 januari 2023	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till tre dagar.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas två nya paragrafer, 28 kap. 4 a och 4 b §§, och närmast före 28 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Elstöd till elanvändare

4 a §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 b §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §¹

Kontrolluppgift ska lämnas om ersättningar och förmåner som anges i 3 § och som ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

Kontrolluppgift ska dock inte lämnas, om ersättningen eller förmånen har redovisats eller skulle ha redovisats av utgivaren i en arbetsgivardeklaration.

Kontrolluppgift ska inte heller lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Prop. 2022/23:48

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 2.2

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §¹

Kontrolluppgift ska lämnas om ersättningar och förmåner som anges i 3 § och som ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

Kontrolluppgift ska dock inte lämnas, om ersättningen eller förmånen har redovisats eller skulle ha redovisats av utgivaren i en arbetsgivardeklaration.

Kontrolluppgift ska inte heller lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för elstöd som betalats ut före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2023:000. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav den 18 augusti 2022 Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag att ansöka om att använda intäkter från överbelastning i elnätet, s.k. flaskhalsintäkter, för att finansiera nödtågärder som på kort sikt kan komma konsumenterna och företag till del. Svenska kraftnät ansökte den 27 oktober 2022 hos Energimarknadsinspektionen om att få använda flaskhalsintäkterna för att finansiera ett stöd till elanvändarna i form av en engångsutbetalning. Den 16 november 2022 godkände Energimarknadsinspektionen delvis Svenska kraftnäts ansökan (2022-102955).

Regeringen har beslutat förordningen (2022:1872) om elstöd till konsumenterna. Förordningen trädde i kraft den 9 januari 2023. Försäkringskassan ska pröva frågor om elstöd enligt förordningen.

Promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet har tagits fram i Regeringskansliet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/01357).

Promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare har tagits fram i Regeringskansliet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissinstanserna har även getts tillfälle att yttra sig över förslaget vid ett remissmöte den 19 december 2022. Remissvaren, en promemoria med anteckningar från remissmötet och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/01375).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 december 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådet anser att beredningskravet inte är uppfyllt och avstyrker att de remitterade lagförslagen ligger till grund för lagstiftning även med hänvisning till att det inte i lagrådsremissen har förts fram tillräckliga skäl för sekretess.

Lagrådet har dock förslag på ändringar av lagtexten som i allt väsentligt följts. Lagrådets synpunkter behandlas och bemöts i avsnitten 7, 8, 10 och 11 och i författningskommentaren (avsnitt 13). I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Skäl för förkortad motionstid

Det är ytterst angeläget att skyndsamt genomföra åtgärder för att mildra effekterna av de höga elpriserna. De lagändringar som föreslås i propositionen är nödvändiga för att det ska gå att snabbt ge stöd till elanvändare under betryggande former. Regeringen anser därför att det finns synnerliga

4 Elstöd till elanvändare

Flaskhalsintäkter används normalt för att bibehålla och öka överföringskapaciteten i elnätet. På grund av de extrema omständigheter som råder på energimarknaden finns det möjlighet till undantag från Europeiska unionens regler så att medlen kan användas till ett elstöd till elanvändare. Elstödet och den administration som krävs för utbetalningen finansieras genom användning av överintäkter till följd av intäkter från överbelastning på det sätt som avses i artikel 9 i rådets förordning (EU) 2022/1854 av den 6 oktober 2022 om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna.

Energimarknadsinspektionen har godkänt att alla elanvändare – fysiska och juridiska personer – med eget elavtal i elområdena 3 och 4 får del av stödet. Stödet ska utgå från årsförbrukningen i en uttagpunkt under perioden den 1 oktober 2021 till och med den 30 september 2022. Stödet får betalas ut till den elanvändare som hade ett elnätsavtal i en specifik uttagpunkt dagen efter det att Energimarknadsinspektionen godkände ansökan. Stödet ska lämnas med 50 öre per kilowattimme för elanvändare i elområde 3 och med 79 öre per kilowattimme för elanvändare i elområde 4. Detta innebär som exempel att en elanvändare med en förbrukning om 20 000 kilowattimmar under den aktuella perioden kommer att få stöd om 10 000 kronor i elområde 3 och om 15 800 kronor i elområde 4. Stödet kommer som helhet att lämnas med 55 miljarder kronor.

Elstödet är ett engångsstöd som kommer att betalas ut till berörda elanvändare. Enligt Energimarknadsinspektionens beslut ska en del av stödet betalas ut utan ansökningsförfarande för förbrukning som understiger 3 000 000 kilowattimmar per uttagpunkt under perioden. Det motsvarar en högsta automatisk utbetalning per uttagpunkt om 1,5 miljoner kronor i elområde 3 och om 2,37 miljoner kronor i elområde 4.

Flaskhalsintäkter får enligt Energimarknadsinspektionens beslut vidare användas för att finansiera ett tilläggsstöd för den förbrukning som överstiger 3 000 000 kilowattimmar per uttagpunkt. Ett sådant stöd får betalas ut först efter ansökan och om elanvändaren kan visa att den har haft en genomsnittlig faktisk kostnad för el som överstiger 0,75 kronor per kilowattimme under perioden den 1 oktober 2021 till och med den 30 september 2022. Stöd lämnas då med ett belopp som motsvarar den faktiska kostnad som överstiger 0,75 kronor per kilowattimme, dock högst 0,5 kronor per kilowattimme i elområde 3 och 0,79 kronor per kilowattimme i elområde 4.

5 Förordningen om elstöd till konsumenter

Förordningen innebär att en fysisk person som har tagit ut el från ett nätföretags elnät i en eller flera uttagspunkter för konsumentändamål i Sverige (elkonsument) har rätt att utan ansökan få ersättning i den utsträckning som anges i förordningen. En elkonsument har rätt till elstöd, om uttagspunkten finns i elområde 3 eller 4, el togs ut för förbrukning i uttagspunkten någon gång under oktober 2021–september 2022 och elkonsumenten den 17 november 2022 hade rätt att ta ut el i uttagspunkten enligt ett avtal med nätföretaget.

Elstöd ska lämnas för el som togs ut för förbrukning under oktober 2021–september 2022, till den del förbrukningen inte överstiger 3 000 000 kilowattimmar för en uttagspunkt, med 50 öre per kilowattimme för en uttagspunkt som finns i elområde 3 och 79 öre per kilowattimme för elområde 4. Ett nätföretag ska i fråga om uttagspunkter för konsumentändamål i elområde 3 och 4 till Försäkringskassan rapportera de uppgifter som behövs för att Försäkringskassan ska kunna besluta om elstöd. Försäkringskassan får besluta om när och i vilket format uppgifterna ska lämnas.

På begäran av Skatteverket ska Försäkringskassan lämna de uppgifter om beslut i ärenden enligt förordningen som behövs för Skatteverkets kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).

Försäkringskassan ska pröva frågor om elstöd. Svenska kraftnät ska på begäran lämna Försäkringskassan de uppgifter som behövs för att kunna genomföra kontroller och säkerställa korrekta utbetalningar. En mottagare av elstöd är som utgångspunkt återbetalningsskyldig om stödet har bestämts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta. Förordningen trädde i kraft den 9 januari 2023.

Frågan om hur elstöd till elanvändare som är näringsidkare eller juridiska personer ska administreras bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6 Offentlighet och sekretess

6.1 Allmänt om offentlighets- och sekretessregleringen

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 §§ TF anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF). Med myndighet jämställs riksdagen och en beslutande kommunal församling (2 kap. 5 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska

intresse samt skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Av andra stycket följer att en sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket TF är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt 1 kap. 7 § TF står det var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Meddelarfriheten har vissa begränsningar. Viss tystnadsplikt som har företräde framför meddelarfriheten anges i TF och yttrandefrihetsgrundlagen. I övrigt räknas de tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten upp i slutet av varje kapitel i fjärde–sjätte avdelningarna OSL.

Offentlighets- och sekretesslagen

Sekretess innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I regel består en sekretessbestämmelse av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa rekvisit anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Sekretessens styrka bestäms som regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att viss skada uppstår om de lämnas ut. Vid omvända skaderekvisit är utgångspunkten den motsatta. Då är presumtionen att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifterna får då lämnas ut endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att viss skada uppstår.

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i OSL ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynintresset (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 och 76). När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen.

Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda, utan också mellan myndigheter, och i viss utsträckning även inom en myndighet (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Ibland måste dock en myndighet kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess för att kunna utföra sitt uppdrag. Sekretessregleringen innehåller därför vissa särskilda sekretessbrytande bestämmelser.

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Den sekretessbrytande bestämmelsen utformas efter en intresseavvägning mellan de olika organens behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. Av 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL följer att sekretess till skydd för någon enskild inte hindrar att uppgifter om den enskilde lämnas till andra enskilda eller en myndighet om den enskilde samtycker till det.

6.2 Sekretess i Försäkringskassans verksamhet

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftning som bl.a. rör ekonomisk förmån för enskild. Sekretessens föremål är uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. I begreppet personliga förhållanden inryms uppgifter som kan röra vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Även uppgift om enskilds namn anses omfattas av begreppet (se RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 45). Likaså kan uppgifter om en persons ekonomi falla under begreppet personliga förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 84).

Sekretessen på socialförsäkringsområdet avgränsas med ett rakt skaderekvisit och gäller bara om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men, om uppgiften röjs. Den enskilde kan anses lida men av en åtgärd som typiskt sett upplevs som en påtaglig nackdel för den berörde, även om åtgärden är fullt rättsenlig och i övrigt acceptabel. När det gäller t.ex. uppgifter om enskildas sjukskrivningsperioder bör man i regel ha skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess ska iaktas. I synnerhet är det fallet om den som begär att få del av uppgifterna inte vill tala om ändamålet med sin begäran eller uppträder anonymt. Ännu klarare är det att uppgifter om någons sjukskrivningsfrekvens inte ska lämnas.

Hos Försäkringskassan finns det även sekretessbestämmelser till skydd för en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Enligt 28 kap. 4 § OSL gäller sekretess i ett ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Med skada avses i OSL i första hand ekonomisk skada.

7 Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare för uppgift om enskilda personliga förhållanden

Prop. 2022/23:48

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgifter i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 20 år.

Förslaget i promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget. Bland dessa finns *Affärsverket svenska kraftnät*, *Ellevio*, *Energiföretagarna*, *Energimarknadsinspektionen*, *Försäkringskassan*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Vattenfall* och *Villaägarnas Riksförbund*. Några av remissinstanserna, däribland *Affärsverket svenska kraftnät*, *Energiföretagarna*, *Energimarknadsinspektionen*, *Försäkringskassan* och *Vattenfall*, anser att även uppgifter om företags uttagspunkter och tillhörande förbrukning bör omfattas av sekretess.

Flera remissinstanser motsätter sig en sekretessbestämmelse, däribland *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Justitiekanslern*, eftersom de anser att uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp inte kan anses vara så integritetskänsliga att insynsintresset ska få vika för skyddsintresset. Justitiekanslern framhåller särskilt att de skäl som framförts för att införa den föreslagna bestämmelsen inte är tillräckliga.

Svenska journalistförbundet, *Tidningsutgivarna (TU)* och *Utgivarna* avstyrker förslaget, eftersom ett omvänt skaderekvisit innebär att det i praktiken inte kommer att vara möjligt att få ut uppgifter om enskilda elförbrukning och utbetalt belopp, trots att uppgifterna har ett stort allmänintresse som motiverar insyn. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet framför liknande synpunkter och framhåller vikten av att kunna granska och utvärdera stödet i efterhand. Svenska journalistförbundet anser, i likhet med Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Justitiekanslern och *Kammarrätten i Göteborg* att om en sekretessbestämmelse ändå införs, så bör huvudregeln vara att uppgifterna är offentliga. *Kammarrätten i Göteborg* anser också att det är olyckligt att använda begreppet personliga förhållanden för att täcka in såväl personliga som ekonomiska uppgifter om fysiska personer, eftersom detta avviker från den systematik som präglar OSL.

Skälen för regeringens förslag: Försäkringskassans arbete med att besluta om utbetalning av elstöd till elanvändare kommer att innebära behandling av personuppgifter, uppgifter om elförbrukning och uppgifter om det belopp som har betalats ut. Verksamheten hos Försäkringskassan

kommer alltså att medföra att person- och adressuppgifter tillsammans med uppgifter om ett års förbrukning av el samlas hos myndigheten för samtliga hushåll i elområde 3 och 4.

Uppgifter om enskildas elförbrukning på årsbasis är i vissa fall offentliga uppgifter genom energideklarationen. Energideklarationen är ett dokument med uppgifter om hur mycket energi som går åt i ett hus när det används. För privata bostäder som inte är flerfamiljshus, t.ex. villor och radhus, ska en energideklaration tas fram i samband med att huset nyuppförs eller, om det byggdes före det att lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader (energideklarationslagen) trädde i kraft den 1 oktober 2006, när huset ska säljas. Av 9 § 1 energideklarationslagen framgår att det i energideklarationen ska ingå uppgifter om byggnadens energiprestanda, bl.a. en redovisning av elförbrukningen under ett år. Av 18 § förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader framgår att Boverket ska, i fråga om byggnader som har energideklarerats, hålla ett energideklarationsregister tillgängligt på sin webbplats som bl.a. innehåller uppgifter om byggnadens energiprestanda, som t.ex. elförbrukningen under ett år. Uppgifterna i energideklarationerna är alltså offentliga och kan begäras ut från Boverket.

Uppgifter om enskildas elförbrukning finns även hos de kommunala elnätsföretagen som omfattas av offentlighetsprincipen. Precis som *Lagrådet* påpekar finns det möjlighet att begära ut uppgifter om vissa enskildas elförbrukning därifrån med stöd av tryckfrihetsförordningen och, eftersom stödets storlek per kilowattimme är känt, räkna ut vilket stöd som betalas ut. Majoriteten av elnätskunderna har dock avtal med privata elnätsföretag som inte omfattas av offentlighetsprincipen. Det finns därför inte som utgångspunkt anledning att offentliggöra uppgifterna på den grunden att de kan begäras ut hos kommunala bolag.

Rätten att ta del av allmänna handlingar utgör en av hörnstenarna i vårt demokratiska statsskick. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Det finns ett starkt allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter om elförbrukning och stöd bl.a. för att kunna granska de effekter som elstödet får. Detta är också något som framförs av *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Svenska journalistförbundet* och *Utgivarna*.

Mot detta ska de enskildas intresse av att uppgifterna inte röjs ställas. Uppgifter om förbrukad el är inte offentliga hos de privata elnätsföretagen i dag. Uppgifterna kommer att finnas hos Försäkringskassan endast eftersom nätföretagen åläggs en skyldighet att rapportera dem till myndigheten som ett led i utbetalningen av elstödet, vilket har karaktären av nödtåtgärd. De aktuella uppgifterna är annars normalt inte tillgängliga för allmänheten, utan för majoriteten av enskilda är elförbrukningen en angelägenhet endast mellan elanvändaren och elnätsföretaget. Eftersom uppgifterna samlas in direkt från elnätsföretagen, kommer inte heller enskilda att kunna förhindra att uppgifterna lämnas in till och förvaras hos Försäkringskassan.

Som *Lagrådet* påpekar är elnätsföretagen skyldiga att rapportera uppgifter om förbrukning m.m. till andra myndigheter än Försäkringskassan enligt föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 4 § ellagen (1997:857). Den rapporteringsskyldigheten innefattar dock inte identifierbara uppgifter om enskilda konsumenter, än mindre om deras förbrukning.

Lagrådet anser, liksom *Justitiekanslern*, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Svenska journalistförbundet, till skillnad från bedömningen i lagrådsremissen, att det saknas tillräckliga skäl för att införa den föreslagna bestämmelsen med hänvisning till att uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp inte kan anses vara så integritetskänsliga att skyddsintresset väger tyngre än insynsintresset. Uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp kan visserligen framstå som mindre integritetskänsliga var för sig. Tillsammans med andra uppgifter kan de dock ge en mer omfattande bild av den enskildes förhållanden. Uppgifterna skulle i sammanställd form kunna användas för att ge en bild av vanor, livsstil och ekonomi hos enskilda individer och grupper i elområde 3 och 4. De skulle exempelvis kunna användas i försäljningskampanjer eller för att i olika sammanhang peka ut enskildas elförbrukning på ett för den enskilde ofördelaktigt sätt. Regeringen bedömer att det för en enskild som berörs av en sådan åtgärd kan upplevas som en så påtaglig nackdel att få uppgifterna offentliggjorda att denne kan anses lida men av åtgärden. Det gäller även om åtgärden är fullt rättsenlig. Det finns alltså en risk att uppgifterna skulle kunna användas på ett sätt som är till men för den enskilde om de blev offentliga.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen på samma sätt som i lagrådsremissen att det finns ett behov av sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om elstöd till elanvändare.

Som anförs i avsnitt 6.2 kan uppgifter om en enskilds ekonomi falla under begreppet personliga förhållanden. Lagrådet invänder mot att uttrycket personliga förhållanden används trots att det som avses i mångt och mycket rör enskildas ekonomiska förhållanden. *Kammarrätten i Göteborg* framhåller också i sitt remissvar att detta avviker från den systematik som präglar OSL. Regeringen anser att uppgifter om förbrukad el är skyddsvärda och att det därför finns ett behov av sekretess. Uppgifter om förbrukad el är uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Även uppgifter om utbetalt stöd kan indirekt avslöja hur mycket el en person förbrukat. Regeringen anser att sekretessen ska begränsas till de uppgifter som är skyddsvärda, dvs. en enskilds personliga förhållanden.

Svenska journalistförbundet anser, i likhet med *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Utgivarna, att det är för långtgående med ett omvänt skaderekvisit. För att tillgodose insynsintresset förordar de, liksom Lagrådet, att uppgifter som ligger till grund för ärenden om elstöd enbart ska skyddas av ett rakt skaderekvisit. Uppgifter om vilket stödbelopp som kan kopplas till elförbrukningen är sådana uppgifter som kan hänföras till den enskildes ekonomi. Uppgifter om en enskilds ekonomi har vid tillämpningen av 28 kap. 1 § OSL som utgångspunkt inte ansetts vara av sådan art att de typiskt sett medför men vid ett utlämnande, om inte uppgiften exempelvis ska användas i en tvist mot den enskilde (se prop. 1979/80:2 Del A s. 190, RÅ 1992 not. 477 och HFD 2021 not. 41). Samma synsätt bör gälla i fråga om uppgifter om elförbrukningen. Vid en tillämpning av en sekretessbestämmelse med rakt skaderekvisit kan det därför antas att sådana uppgifter som det nu är fråga om hade lämnats ut. Eftersom uppgifter om enskildas elförbrukning normalt sett inte är kända för allmänheten i det avseende som kommer att aktualiseras genom elstödet, anser regeringen att uppgifterna bör skyddas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifterna bör alltså

skyddas av sekretess, om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Hos Centrala studiestödsnämnden gäller sekretessen för uppgift om personliga och ekonomiska förhållanden i 50 år (se 28 kap. 9 § OSL). För uppgift om enskildas personliga förhållanden gäller sekretessen hos Skatteverket i högst 20 år och hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i högst 70 år (se 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § OSL).

När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel begränsad till 50 eller 70 år. Merparten av de uppgifter om enskilda som behandlas hos Försäkringskassan kommer emellertid att gälla enskildas personliga förhållanden under en avgränsad tid. Inte heller uppgifternas karaktär i övrigt motiverar en sekretesstid som är längre än den som i regel gäller för enskildas ekonomiska förhållanden. I ärenden om elstöd bör sekretessen till skydd för enskildas personliga förhållanden gälla i högst 20 år.

Flera av remissinstanserna anser att även uppgifter hänförliga till företag bör omfattas av sekretess. Eftersom frågan om hur elstödet ska administreras till elanvändare som är näringsidkare eller juridiska personer fortfarande bereds i Regeringskansliet, finns det inte skäl att nu ta ställning till om sådana uppgifter bör omfattas av sekretess.

8 Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare för uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada. För uppgifter i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 20 år.

Förslaget i promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Justitiekanslern* anser att det inte framgår att en bestämmelse av aktuellt slag är motiverad. *Kammarrätten i Göteborg* anför att de skäl som anges för sekretessens styrka är översiktliga och efterfrågar en djupare analys. *Affärsverket svenska kraftnät* och *Energimarknadsinspektionen* anser att även uppgifter om förbrukning bör omfattas av sekretess. *Försäkringskassan* anser att sekretess bör gälla för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden. *Fortifikationsverket* vill belysa att anläggningsspeci-

fik information med anknytning till kunduppgifter riskerar att röja känsliga uppgifter avseende exempelvis lokalisering av anläggningar, vilket kan medföra omfattande skada för verksamhetsutövare.

Skälen för regeringens förslag

Anläggnings-id

Elnätsföretagen kommer att rapportera de uppgifter som Försäkringskassan behöver för att besluta om elstöd, bl.a. uppgifter som används för att identifiera elanvändarens uttagspunkt. Utagspunkten identifieras genom angivande av s.k. anläggningsidentitet eller anläggnings-id.

Anläggnings-id är den unika identitet som används för identifiering av en elektrisk anläggning som är ansluten till ett elnät som omfattas av kravet på nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857). Det är nätkoncessionshavaren (nätföretaget) som tar fram anläggnings-id. Anläggnings-id används vid kommunikation mellan nätföretaget och elleverantörerna och vid kommunikation mellan nätföretaget och elanvändaren. Spridningen av uppgifter om anläggnings-id är i dag begränsad, eftersom det är få aktörer utanför den nämnda kretsen som får del av sådana uppgifter. Nätföretagens rapportering till Försäkringskassan innebär att uppgifter om anläggnings-id samlas på ett och samma ställe och att uppgifterna omfattas av offentlighetsprincipen.

Samtliga anläggnings-id finns samlade hos Energimarknadsinspektionen, eftersom uppgiften ingår i nätföretagens rapportering enligt inspektionens föreskrifter om skyldighet att rapportera elavbrott för bedömning av leveranssäkerheten i elnäten (EIFS 2015:4). Uppgifterna är dock av-identifierade och går alltså normalt inte att knyta till exempelvis en viss elanvändare. Energimarknadsinspektionen bedömer att uppgifterna hos inspektionen omfattas av absolut sekretess med tillämpning av 30 kap. 23 § första stycket 2 OSL och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Information om anläggnings-id finns inte samlad hos någon annan myndighet eller central aktör.

Behovet av sekretess

Justitiekanslern, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Svenska Journalistförbundet ställer sig tveksamma till behovet av sekretess när det gäller anläggnings-id. *Lagrådet* anser att det med det underlag som har presenterats inte går att avgöra hur det förhåller sig med den saken.

Det finns utrymme för att missbruka anläggnings-id, något som framhålls av bl.a. *Villaägarnas Riksförbund*. Oseriösa elleverantörer, som har kännedom om nätföretagets anläggnings-id för en elanvändares uttagspunkt, kan använda uppgiften för att registrera ett leverantörsbyte utan elanvändarens samtycke. *Energiföretagen* pekar på risken för oseriösa säljmetoder. Att en isolerad uppgift om anläggnings-id blir känd behöver dock inte i normalfallet innebära att en elanvändare lider men. Det är alltså tveksamt om anläggnings-id typiskt sett är en känslig uppgift när det gäller en enskild elanvändares personliga förhållanden.

En omfattande förteckning över ett nätföretags uttagspunkter är dock normalt skyddsvärd från nätföretagens och elleverantörernas perspektiv. Uppgifter om anläggnings-id är hänförliga till företagens affärs- och drift-

förhållanden, dvs. sådana uppgifter som normalt hålls hemliga för att t.ex. skydda företaget från ekonomisk skada. En sammanställning av anläggnings-id, tillsammans med information om förbrukning och adresser, liknar i mycket ett sådant kundregister som ett nätföretag eller en elleverantör behandlar som en företagshemlighet. Om en sådan sammanställning görs tillgänglig för utomstående, finns en inte obetydlig risk för att uppgifterna används av oseriösa aktörer på ett sätt som gör att berörda företag lider ekonomisk skada. Oseriösa elleverantörer kan använda uppgifterna för att skada sina konkurrenter. *Affärsverket svenska kraftnät* pekar på att det dessutom kan finnas konsekvenser som det i dagsläget inte går att förutse.

Uppgifter om anläggnings-id kan omfattas av sekretess enligt befintliga bestämmelser i OSL. Sekretess kan enligt 30 kap. 23 § OSL gälla i en statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om regeringen meddelar föreskrifter detta. Den regleringen omfattar dock inte ärenden om elstöd till konsumenter. Svenska Journalistförbundet pekar på att sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Regeringen bedömer dock att den paragrafen inte ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna.

Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga en ny sekretessbestämmelse som omfattar uppgifter om anläggnings-id. Frågan är då om intresset av insyn i stödförfarandet väger tyngre än sekretessintresset. De aktuella uppgifterna är normalt inte tillgängliga för allmänheten. De kommer att finnas hos Försäkringskassan med anledning av att nätföretagen åläggs en skyldighet att rapportera uppgifterna till myndigheten. Uppgifter om anläggnings-id kommer att användas för att hantera utbetalningen av elstöd men har inte någon betydelse för stödets storlek och har inte heller i övrigt någon innebörd som gör att det finns ett uttalat insynsintresse.

Affärsverket svenska kraftnät och *Energimarknadsinspektionen* anser att även uppgifter om förbrukning är sådana affärs- och driftförhållanden som bör omfattas av sekretess. Även *Försäkringskassan* framhåller att det finns andra uppgifter än anläggnings-id som kan vara skyddsvärda inom ramen för myndighetens handläggning av elstöd till näringsidkare och juridiska personer. Utgångspunkten för lagstiftningsärendet är dock det elstöd som ska lämnas till konsumenter. Frågor om sekretess i samband med stöd till elanvändare som är näringsidkare eller juridiska personer ligger utanför ramarna för propositionen. Med hänsyn till kretsen av stödmottagare krävs det inte heller särskilda överväganden i fråga om sådan anläggnings-specifik information som *Fortifikationsverket* pekar på.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det finns ett behov av sekretess för uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar i ärenden om elstöd till elanvändare. Uppgifterna har ett så pass stort skyddsvärde att det är motiverat med sekretess även med beaktande av intresset av insyn i stödförfarandet.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att en eventuell sekretessbestämmelse bör vara tydligare inriktad på affärs- eller drift-

förhållanden och att uttrycket uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar förefaller vara något bredare än anläggningsidentitet. Det saknas dock anledning att precisera en bestämmelse ytterligare. Det kan inte antas att andra uppgifter än anläggnings-id kommer att omfattas av bestämmelsens tillämpning i praktiken. Om en sådan situation skulle uppkomma, framstår det dock som motiverat att även andra uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar omfattas.

Sekretessens styrka

När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i OSL ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynsintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Om insynsintresset anses väga tyngst införs en presumtion för offentlighet, vilket innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde får hemlighållas endast om det kan antas att en viss angiven skada inträffar om uppgiften lämnas ut, dvs. bestämmelsen är försedd med ett s.k. rakt skaderekvisit. I de fall sekretessintresset anses väga tyngst införs en presumtion för sekretess, dvs. ett omvänt skaderekvisit. Detta innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att en viss i bestämmelsen angiven skada inträffar. Några remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna*, förordar ett rakt skaderekvisit.

Som framgår ovan är uppgifter om anläggnings-id normalt inte kända för allmänheten. När det gäller enskilda anläggningar är en uppgift om anläggnings-id inte nödvändigtvis en känslig uppgift, men med utgångspunkt i det som sägs ovan måste en sammanställning av sådan information anses vara det. Ett rakt skaderekvisit skulle alltså i enskilda fall kunna medföra att uppgifter om anläggnings-id lämnas ut, trots att det i förlängningen skulle göra det möjligt att sammanställa en omfattande förteckning. Det kan inte heller anses finnas något uttalat insynsintresse när det gäller den sortens information i ett ärende om elstöd till elanvändare.

Regeringen bedömer att ett omvänt skaderekvisit är nödvändigt för att säkerställa det aktuella sekretessintresset. Sekretess bör alltså gälla om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att en enskild lider skada.

Sekretesstid

I likhet med vad som i de flesta fall gäller i fråga om sekretess för enskildas affärs- och driftförhållanden bör sekretessen gälla i högst tjugo år.

9 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas

Regeringens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av de nya sekretessbestämmelserna bör inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Bedömningen i promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i eller har inte några synpunkter på bedömningen.

Bedömningen i promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i eller har inte några synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL både handlingssekretess och tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har dock som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse.

Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs behöver lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen i stället bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall (se prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

Enligt de föreslagna sekretessbestämmelserna finns det en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifternas art är dock inte sådan att en inskränkning i meddelarfriheten är motiverad. Dessutom har den tystnadsplikt som följer av 28 kap. 1, 5 och 8 §§ OSL, som omfattar verksamhet hos Försäkringskassan, inte getts företräde framför meddelarfriheten, jämför 28 kap. 17 § OSL. Meddelarfriheten bör därför inte inskränkas.

10 Slopad kontrolluppgiftsskyldighet för näringsbidrag i vissa fall

Regeringens förslag: Skyldigheten att lämna kontrolluppgift om elstöd som betalats ut till elanvändare ska slopas.

Förslaget i promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kontrolluppgifter om intäkt och avdrag i inkomstslaget näringsverksamhet ska lämnas för särskilt angivna ersättningar och förmåner samt för olika händelser som berör skogs- och skogsskadekonto och upphovsmannakonto, se 16 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL.

Skyldigheten att lämna kontrolluppgifter om ersättningar och förmåner som ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet omfattar endast vissa ersättningar och förmåner (16 kap. 1 § första stycket SFL). En utbetalare som betalar ut stöd eller efterskänt belopp som avses i 29 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) ska lämna en kontrolluppgift (16 kap. 2 § och 3 § 1 SFL). I 29 kap. inkomstskattelagen finns bestämmelser om beskattningen av näringsbidrag och andra stöd till näringsidkare. Kontrolluppgift om näringsbidrag och liknande ersättningar ska bara lämnas för fysiska personer.

Enligt förordningen om elstöd till konsumenter ska Försäkringskassan betala ut stödet. Ersättning enligt förordningen ska betalas ut till den som enligt ett avtal med ett nätföretag har tagit ut el från elnätet i en uttagspunkt för konsumentändamål.

Om ersättningen enligt förordningen ges till en fysisk person som bedriver enskild näringsverksamhet och stödet ska anses hänförligt till den enskilda näringsverksamheten, är det fråga om ett sådant skattepliktigt näringsbidrag som avses i 29 kap. 2 § inkomstskattelagen. I dessa fall ska ersättningen tas upp till beskattning. Enligt befintliga regler i SFL har Försäkringskassan i dessa fall en skyldighet att lämna kontrolluppgifter. Det är emellertid inte möjligt för Försäkringskassan att, bland de fysiska personer som tar emot stödet, sälla ut enskilda näringsidkare för vilka kontrolluppgifter ska lämnas. Kontrolluppgiftsskyldigheten bör därför slopas i dessa fall.

Det kan i denna del noteras att Skatteverket, enligt SFL, har en vidsträckt möjlighet att kontrollera att enskilda näringsidkare tagit upp ersättningen enligt förordningen till beskattning. Det framgår vidare av förordningen att Försäkringskassan på begäran av Skatteverket ska lämna de uppgifter om beslut i ärenden enligt förordningen som behövs för Skatteverkets kontroll eller beslut enligt SFL.

Lagrådet anser att det inte är lämpligt att använda ordet ersättning i den föreslagna bestämmelsen i SFL, då elstöd inte utgör kompensation för prestationer. Vidare anser Lagrådet att läsning av en sådan text för tankarna till att någon har gjort en utbetalning av elstöd och ska få ersättning för detta. Lagrådet anför vidare att det i 16 kap. 2 § SFL anges för vem kontrolluppgift ska lämnas och av vem. Skyldigheten att lämna kontrolluppgifter om inkomster hänförliga till inkomstslaget näringsverksamhet och undantagen från denna skyldighet regleras emellertid i 16 kap. 1 § SFL. Den nu föreslagna bestämmelsen utgör ett undantag från kontrolluppgiftsskyldigheten och bör därför, enligt Lagrådets mening, av systematiska skäl placeras i 16 kap. 1 § SFL. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning att undantaget från kontrolluppgiftsskyldigheten bör placeras i 16 kap. 1 § SFL, i ett nytt tredje stycke. Vidare instämmer regeringen till viss del i Lagrådets bedömning att bestämmelsen om undantag från kontrolluppgiftsskyldighet skulle kunna läsas på så sätt som Lagrådet anför.

Bestämmelsen bör därför i stället utformas på så sätt att kontrolluppgift inte ska lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

Sammanfattningsvis bör det införas ett undantag i SFL som innebär att kontrolluppgifter till Skatteverket inte ska lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2023. Ändringen i skatteförfarandelagen ska upphöra att gälla vid utgången av 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för elstöd som betalats ut före den 1 januari 2025.

Förslaget i promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan* anför att ändringen i SFL, i avsaknad av en preskriptionsbestämmelse i förslaget till förordning om elstöd till elanvändare, bör upphöra att gälla vid utgången av år 2033, när de sista utbetalningarna potentiellt kan behöva göras.

Några remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Justitiekanslern*, anser att remisstiden varit för kort och ifrågasätter om beredningskravet är uppfyllt.

Förslaget i promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på ikraftträdandet eller övergångsbestämmelserna.

Flera remissinstanser, däribland *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Justitiekanslern*, *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*, framhåller att den ovanligt korta remisstiden inte är acceptabel.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förordningen om elstöd till konsumenter trädde i kraft den 9 januari 2023. Det är angeläget att bestämmelserna om sekretess till skydd för uppgifter som hänför sig till ärenden om elstöd finns på plats när uppgifter från elnätsföretagen överförs till Försäkringskassan. Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör därför träda i kraft den 1 februari 2023.

Den nya bestämmelse som införs i SFL föreslås också träda i kraft den 1 februari 2023. Merparten av utbetalningarna av elstödet kommer att ske under 2023. Regeringen anser därför, till skillnad mot vad *Försäkringskassan* anför, att förändringen i SFL inte behöver gälla längre än till utgången av 2024. Bestämmelsen i SFL bör därför upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Lagrådet föreslår att andra punkten i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till SFL (avsnitt 2.3) förtydligas på så sätt att det framgår att med äldre föreskrifter avses paragrafens lydelse som den hade den 1 februari 2023–den 31 december 2024 och att den fortfarande gäller för elstöd till elanvändare som avser den tiden. Regeringen instämmer till viss del i *Lagrådets* bedömning och anser att övergångsbestämmelsen i andra punkten bör förtydligas. Regeringen anser dock att bestämmelsen blir tillräckligt tydlig om hänvisning sker till utbetalning av elstöd som skett före den 1 januari 2025. Med andra ord ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för elstöd som betalats ut före ikraftträdandet.

Beredningskravet

Lagrådet anser att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Även flera av remissinstanserna, bl.a. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Justitiekanslern* och *Svenska Journalistförbundet* har liknande synpunkter.

Regeringen vill framhålla att det mot bakgrund av de exceptionella omständigheter som råder på elmarknaden finns anledning att snarast ge stöd till de elkunder som drabbas av höga eller mycket höga elkostnader under vintern 2022/2023. Systemet för hur utbetalningarna sköts bör inte leda till att uppgifter blir offentliga på ett sätt som kan leda till men eller skada för enskilda. De föreslagna lagändringarna behöver därför träda i kraft så snart som möjligt.

Mot denna bakgrund har det varit angeläget med ett skyndsamt förfarande för beredning, utan att avstå från något av de centrala momenten. Detta innebär bl.a. att remisstiden för att inhämta synpunkter på förslagen har behövt bli mycket kort eller, som *Lagrådet* påpekar, extremt kort.

Remisstiden för promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet var fem arbetsdagar. När det gäller promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare var remisstiden drygt en halv arbetsdag. För att underlätta för remissinstanserna presenterades förslaget i den senare promemorian vid ett remissmöte.

De båda promemoriorna är var för sig av relativt begränsad omfattning, även om förslagen inte är helt okomplicerade från en rättslig synvinkel och gäller undantag från den grundläggande offentlighetsprincipen. Förslagen i den senare promemorian utgör endast mindre utvidgningar i förhållande till det som föreslås i den första promemorian. Merparten av remissinstanserna har även haft möjlighet att i ett tidigare skede yttra sig över ett utkast till förordningen om elstöd till konsumenter med tillhörande promemoria. De har därför förutsatts vara bekanta med den rättsliga kontexten. Merparten av remissinstanserna har kommit in med remissyttrande, varav de instanser som får anses vara mest berörda i huvudsak har lämnat välmotiverade yttranden.

Med hänsyn till ärendets mycket brådskande natur bedömer regeringen sammantaget att beredningskravet i regeringsformen är tillgodosett.

Regeringens bedömning: Förslagen medför inte några kostnadsökningar eller konsekvenser för bl.a. sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av samhället.

Bedömningen i promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i eller har inte några synpunkter på bedömningen.

Bedömningen i promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i eller har inte några synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan, Skatteverket eller staten i övrigt, och inte heller för kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Förslagen bedöms inte få några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

För Försäkringskassan innebär förslagen en ökad tydlighet om vad som gäller när allmänna handlingar begärs ut vid myndigheten i ärenden som rör utbetalning av elstöd till elanvändare. Någon ökad arbetsbelastning jämfört med i dag kan inte förväntas.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

13.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap.

Elstöd till elanvändare

4 a § Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess vid Försäkringskassan. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare. Uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp är uppgifter som typiskt sett inte kan röjas utan risk för sådant men som avses i stycket.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst 20 år.

4 b § Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen är ny och reglerar sekretess hos Försäkringskassan. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess hos Försäkringskassan i ärenden om elstöd till elanvändare. Uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar, i praktiken s.k. anläggningsidentitet (anläggnings-id), är uppgifter som typiskt sett inte kan röjas utan risk för sådan skada som avses i stycket. Alla anläggningar som är anslutna till ett elnät som omfattas av kravet på nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857) har ett anläggnings-id. Det är elnätsföretaget som tar fram anläggnings-id.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst 20 år.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

I bestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 februari 2023. Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

16 kap.

1 § Kontrolluppgift ska lämnas om ersättningar och förmåner som anges i 3 § och som ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

Kontrolluppgift ska dock inte lämnas, om ersättningen eller förmånen har redovisats eller skulle ha redovisats av utgivaren i en arbetsgivardeklaration.

Kontrolluppgift ska inte heller lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

I paragrafen regleras skyldigheten att lämna kontrolluppgift om ersättningar och förmåner till näringsidkare. Kontrolluppgiftsskyldighet gäller bara om aktuell ersättning eller förmån ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att kontrolluppgift inte ska lämnas om elstöd som betalats ut till elanvändare.

Paragrafen utformas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

I bestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 februari 2023.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

16 kap.

1 § Kontrolluppgift ska lämnas om ersättningar och förmåner som anges i 3 § och som ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

Kontrolluppgift ska dock inte lämnas, om ersättningen eller förmånen har redovisats eller skulle ha redovisats av utgivaren i en arbetsgivardeklaration.

I paragrafen regleras skyldigheten att lämna kontrolluppgift om ersättningar och förmåner till näringsidkare. Kontrolluppgiftsskyldighet gäller bara om aktuell ersättning eller förmån ska hänföras till inkomstslaget näringsverksamhet.

Tredje stycket i paragrafen tas bort. Detta medför att undantaget från kontrolluppgiftsskyldighet avseende elstöd som betalats ut till elanvändare tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för elstöd som betalats ut före ikraftträdandet.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2025.

I *andra punkten* anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för elstöd som betalats ut före ikraftträdandet. Med äldre föreskrifter avses paragrafens lydelse som den hade den 1 februari 2023–den 31 december 2024.

Punkten utformas med beaktande av *Lagrådets* förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Sammanfattning av promemorian Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet

I promemorian föreslås att en ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för enskilds personliga förhållanden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådana ärenden föreslås att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I promemorian föreslås också att kontrolluppgiftsskyldigheten ska slopas för ersättning som avser utbetalning av högkostnadsskydd för elanvändare. Den nya bestämmelsen införs i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2023.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 28 kap. 4 a §, och närmast före 28 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Högekostnadsskydd för elanvändare

4 a §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 §¹

Kontrollavgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

Kontrollavgift ska inte lämnas om ersättning som avser utbetalning av högkostnadsskydd för el-användare.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 §¹

Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

Kontrolluppgift ska inte lämnas om ersättning som avser utbetalning av högkostnadsskydd för el-användare.

Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättning och förmån som getts ut före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2023:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, E.ON Elnät Sverige AB, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energi marknadsinspektionen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Polismyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Svenska Journalistförbundet, TU Medier i Sverige AB, Utgivarna, Vattenfall Eldistribution AB och Villaägarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Fortifikationsverket, Göteborg Energi, Kraftringen AB, Mälarenergi Elnät AB, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Konsumenter, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen och Öresundskraft.

Sammanfattning av promemorian Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare

Prop. 2022/23:48
Bilaga 4

I promemorian föreslås att en ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för enskilda affärs- eller driftförhållanden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare. För uppgifter som används för att identifiera elektriska anläggningar i sådana ärenden föreslås att sekretess ska gälla, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 februari 2023.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 28 kap. 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

4 b §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Domstolsverket, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, E.ON Elnät Sverige AB, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Polismyndigheten, Riksrevisionen, Statens energimyndighet, Svenska Journalistförbundet, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Vattenfall Eldistribution AB och Villaägarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Göteborg Energi, Kraftringen AB, Mälarenergi Elnät AB, Riksdagens ombudsmän, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Konsumenter, Utgivarna och Öresundskraft.

Remissvar har därutöver inkommit från Bostadsrätterna.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas två nya paragrafer, 28 kap. 4 a och 4 b §§, och närmast före 28 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Elstöd till elanvändare

4 a §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 b §

Sekretess gäller hos Försäkringskassan i ärende om stöd till elanvändare för att mildra effekterna av höga elpriser för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att en enskild lider skada.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Prop. 2022/23:48
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap. 2 §¹

Kontrollavgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

Kontrollavgift ska inte lämnas om ersättning som avser utbetalning av elstöd till elanvändare.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2023.

¹ Senaste lydelse 2017:387.

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 §¹

Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

Kontrolluppgift ska inte lämnas om ersättning som avser utbetalning av elstöd till elanvändare.

Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och, i de fall som avses i 3 § 2, även för juridiska personer av den som har gett ut ersättning eller förmån.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättning och förmån som getts ut före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-12-30

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Mahmut Baran och Eric M. Runesson

Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd och slopad kontrolluppgiftsskyldighet

Enligt en lagrådsremiss den 22 december 2022 har regeringen (Infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244),
3. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreterarna Joanna Olsson och Gabriel Cleverdahl.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänna frågor

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att sekretess ska gälla vid Försäkringskassans kommande handläggning av ärenden om s.k. elstöd till elanvändare. Vid handläggningen av sådana ärenden ska enligt förslaget sekretess gälla till skydd för enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess ska i sådana ärenden gälla också – och på motsvarande sätt – till skydd för uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar. Sekretessen föreslås gälla i högst 20 år.

I lagrådsremissen finns det också förslag om att det inte ska föreligga någon skyldighet att lämna kontrolluppgift avseende utbetalning av elstöd.

Lagstiftningen är tänkt att träda i kraft den 1 februari 2023.

Reglerna om elstöd finns i en förordning som beslutades av regeringen den 22 december 2022 och som publicerades några dagar senare, den 28 december (se SFS 2022:1872). Förordningen ska träda i kraft den 9 januari 2023 och upphöra att gälla vid utgången av år 2023. Som Lagrådet förstår det kommer några uppgifter av den art som lagförslaget tar sikte på inte att finnas hos Försäkringskassan före den 1 februari 2023.

Det är tydligt att lagstiftningsärendet har hanterats med brådska och därmed också med små tidsmarginaler. Lagrådet finner därför anledning att först ta upp vad som gäller för beredning av lagförslag och sedan diskutera frågan, hur lagstiftningsärendet har handlagts så här långt.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vissa krav på beredningen av regeringsärenden uppfyllas. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också hämtas in från kommuner i den omfattning som behövs. Även samman slutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs. Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. Hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende står det emellertid klart att remissförfarandet är centralt.

Det normala är att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Hur lång remisstiden ska vara är inte reglerat. Den måste emellertid, för att remissförfarandet ska vara meningsfullt, bestämmas så att remissinstanserna får tillräckligt med tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och därefter avfatta ett välgrundat remissvar. Ofta sträcker sig remisstiden över ett par tre månader. I detta avseende noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu är föremål för Lagrådets granskning.

Remissen bygger på två olika departementspromemorior som båda har utarbetats under tidspress. Den ena har rubriken ”Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare och slopad kontrolluppgiftsskyldighet” och den andra ”Sekretess i fråga om elektriska anläggningars identitet vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd till elanvändare”. Enligt vad som har upplysts vid föredragningen inför Lagrådet remitterades den första promemorian måndagen den 5 december 2022 kl 13.00 med en sista svarstid måndagen den 12 december medan den andra promemorian remitterades fredagen den 16 december ca kl 19 med en svarstid som löpte ut måndagen den 19 december kl 12.00. Dessutom hölls den 19 december med början kl 11.00 ett möte i Regeringskansliet vid vilket tio av remissinstanserna yttrade sig muntligt över den andra promemorian.

Remisstiden för den ena promemorian var alltså en vecka och för den andra i praktiken endast en halv dag om det inte förutsattes att arbete med remissen skulle utföras även lördagen den 17 och söndagen den 18 december. Detta ska ställas i relation till att förslagen i promemoriorna, trots deras relativt begränsade omfång, är långt ifrån okomplicerade och gäller undantag från en för vårt demokratiska statskick grundläggande princip, nämligen den om allmänna handlingars offentlighet (se 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen).

Av remissinstanserna har 27 svarat på den första promemorian medan elva antingen inte har svarat eller förklarat att de har avstått från att lämna syn-

punkter. Motsvarande tal avseende den andra promemorian är 24 respektive nio. Justitiekanslern har ifrågasatt om tiden för beredning är godtagbar. Och Svenska Journalistförbundet har direkt uttalat att remisstiden varit alltför kort i detta fall.

För att det ska vara försvarbart att på det sätt som här har skett avvika från gängse beredningsrutiner genom en mycket kort remisstid – beträffande den andra promemorian en extremt kort remisstid – måste det krävas mycket starka skäl. Dessa skäl är inte närmare redovisade i ärendet. Lagrådet inser att det för regeringen har funnits anledning att så snabbt som möjligt vidta åtgärder för att genomföra ett utlovat elstöd. En remisstid på i det ena fallet en vecka och i det andra bara någon enstaka dag eller del av dag är emellertid inte acceptabel.

Här kan jämföras med den diskussion som fördes både av Lagrådet och av Högsta domstolen angående det lagstiftningsärende som ledde fram till en höjning av straffminimum för grovt vapenbrott (se prop. 2017/18:26 och Högsta domstolens avgörande ”Den korta remisstiden” NJA 2018 s. 743). Ett annat lagstiftningsärende som det finns anledning att ta upp i sammanhanget och jämföra med är ”Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall”. (Se prop. 2021/22:15 s. 71 ff.; jfr också Högsta förvaltningsdomstolens dom den 7 december 2022 i mål nr 7208-21 och 656-22.)

Lagrådet anser det anmärkningsvärt att regeringen, inte minst mot bakgrund av vad Lagrådet har uttalat i de angivna ärendena, inte har gett remissinstanserna mera tid för att ta ställning till förslagen och formulera sina yttranden. Det gäller särskilt som det finns anledning att anta att flera domstolar och andra myndigheter under de aktuella dagarna strax före julhelgen hade en hög belastning redan med sina ordinarie arbetsuppgifter.

Lagrådet vill i sammanhanget lyfta fram att även arbetet med att utforma lagrådsremissen har bedrivits med snäva tidsmarginaler. Som framgått beslutades lagrådsremissen den 22 december, bara tio dagar efter utgången av remisstiden för den första promemorian och tre dagar efter det att remisstiden för den andra promemorian löpte ut. Samma dag fattade regeringen beslut om förordningen om elstöd för konsumenter. Förordningen fanns tillgänglig i Svensk författningssamling först den 28 december.

Enligt Lagrådets uppfattning har beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte uppfyllts. Lagrådsremissen kan av det skälet inte ligga till grund för lagstiftning.

Lagrådet vill tillägga att synpunkter från remissinstanserna inte sällan har stor betydelse även för Lagrådets granskning av de framlagda förslagen. Det gäller inte minst i fråga om invändningar, påpekanden och förslag från domstolar och andra instanser som normalt lägger stor vikt vid de rättsliga frågor som ett lagstiftningsförslag aktualiserar. Man kan alltså inte räkna med att ett bristfälligt remissförfarande utan vidare ska kunna vägas upp av en granskning av Lagrådet.

Fastän Lagrådet alltså avstyrker förslaget på grund av brister i beredningen anser Lagrådet att yttrandet över remissen även bör behandla förslagen i sak.

Skälen för sekretess avseende enskilda personliga förhållanden

Försäkringskassans arbete med att besluta om utbetalning av ekonomiskt stöd till elanvändare kommer att innebära behandling av personuppgifter i form av uppgifter om elförbrukning och uppgifter om det belopp som ska betalas ut. Vidare ska elnätsföretagen till Försäkringskassan lämna uppgifter som kassan behöver för att identifiera elanvändarens uttagspunkt. Utagspunkten identifieras genom angivande av en anläggningsidentitet (anläggnings-id).

I lagrådsremissen redovisas vad som enligt svensk rätt gäller beträffande offentlighet och sekretess, både mera allmänt men också särskilt i Försäkringskassans verksamhet. Det uttalas bl.a. att rätten att ta del av allmänna handlingar utgör en av hörnstenarna i vårt demokratiska statskick. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Det finns därför, framhålls det, ett starkt allmänt intresse av att kunna ta del av uppgifter om elförbrukning och stöd bl.a. för att de effekter som stödet får ska kunna granskas. Lagrådet har inga invändningar mot dessa uttalanden.

I remissen fortsätter regeringen med att säga, att mot detta ska ”sekretessintresset” och de enskildas intresse av att uppgifterna inte röjs ställas. Regeringen framhåller att uppgifter om förbrukad el inte är offentliga hos de privata elnätsföretagen i dag och att elförbrukningen för majoriteten av enskilda är en angelägenhet mellan elanvändaren och elnätsföretaget. Eftersom uppgifterna samlas in direkt från elnätsföretagen kommer enskilda inte att kunna förhindra att uppgifterna lämnas in till och förvaras av Försäkringskassan.

Det är förstås riktigt att den enskildes intresse av att uppgifterna inte röjs måste ställas mot den viktiga och grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Däremot sätter Lagrådet frågetecken inför att det skulle finnas något mera allmänt ”sekretessintresse”. Handlingsoffentlighet är utgångspunkten och något fristående sekretessintresse finns inte. De fall där undantag från offentligheten får göras är alla kopplade till skyddet för viktiga motstående intressen. Enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen gäller att det noga ska anges i lag i vilka fall offentlighetsintresset får vika för ett motstående intresse.

Både Justitiekanslern, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Journalistförbundet anser att det saknas tillräckliga skäl för att införa den föreslagna bestämmelsen om sekretess för enskilda personliga förhållanden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om högkostnadsskydd för elanvändare. De anför att uppgifter om elförbrukning och om utbetalt belopp inte kan anses vara så integritetskänsliga att skyddsintresset väger tyngre än insynsintresset. Regeringen bemöter

invändningen enligt följande. Uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp kan framstå som mindre integritetskänsliga var för sig. Tillsammans kan de dock ge en mer omfattande bild av den enskildes förhållanden. Uppgifterna bör i sammanställd form kunna användas för att ge en bild av vanor, livsstil och ekonomi hos enskilda individer och grupper. De skulle kunna användas i försäljningskampanjer eller för att i olika sammanhang peka ut enskildas elförbrukning på ett för den enskilde ofördelaktigt sätt.

Frågan är då om dessa i lagrådsremissen framförda skäl för den enskildes integritet har en sådan tyngd att det är motiverat att sekretess ska gälla för de aktuella uppgifterna.

I lagrådsremissen görs bedömningen att uppgifter om elförbrukning och om vilket belopp som kan kopplas till förbrukningen kommer att vara uppgifter som kan hänföras till den enskildes ekonomi (och därmed ingå i dennes personliga förhållanden). Vidare anges att sådana uppgifter i regel inte kommer att vara av känsligt slag. Lagrådet instämmer i denna bedömning.

När det gäller det argument för sekretess som tar sikte på att uppgifter om förbrukad el är en angelägenhet mellan elanvändaren och företaget bör det noteras att det inte är ovanligt att uppgifter som rör angelägenheter mellan olika enskilda förvaras hos myndigheter. Beträffande elmarknaden kan det dessutom tilläggas att det är fråga om en genomreglerad marknad där uppgifter om förbrukning m.m. rapporteras in till myndigheter (jfr 6 kap. 4 § ellagen, 1997:857). Det handlar alltså om uppgifter som i viss utsträckning redan förvaras hos myndigheter.

Som det sägs i lagrådsremissen gäller offentlighetsprincipen för uppgifter hos kommunala elnätsföretag om enskildas elförbrukning. Det är alltså – såvitt gäller kunder hos dessa företag – möjligt att begära ut uppgifter om elförbrukning för den nu aktuella perioden. Offentlighetsprincipen gäller således redan avseende uppgifter om elförbrukning hos en betydande del av elanvändarna. I praktiken innebär detta att även uppgifter om utbetalda belopp till dessa kunder blir tillgängliga för en utomstående, eftersom de båda parametrarna för att räkna ut stödet (förbrukningen i antal kilowatttimmar och stödets storlek per kilowattimme) är kända.

Uppgifter om elförbrukning finns också hos Boverket i den mån som det för en byggnad har gjorts en energideklaration. Enligt lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader gäller att det för en byggnad ska tas fram en energideklaration i samband med att den uppförs. Är huset byggt innan den bestämmelsen trädde i kraft ska en energideklaration tas fram när huset ska säljas. (Se 4 och 6 §§ energideklarationslagen.) Uppgifterna i energideklarationerna är offentliga och finns i ett energideklarationsregister hos Boverket.

I lagrådsremissen anges, som framgått, att uppgifter om elförbrukning och utbetalt belopp var för sig framstår som mindre integritetskänsliga men tillsammans kan ge en mer omfattande bild av den enskildes förhållanden.

Det anges att uppgifterna ”bör” i sammanställd form kunna användas för att ge en bild av vanor, livsstil och ekonomi hos enskilda individer och grupper.

Det har inte utvecklats närmare hur uppgifterna om förbrukningen och det utbetalda beloppet tillsammans kan ge en bild av det angivna slaget. Eftersom uppgiften om elförbrukning ska lämnas på en aggregerad nivå – avseende en bestämd period – torde den inte ge någon annan bild av en enskilds vanor, livsstil och ekonomi än att han eller hon har haft en viss sammanlagd elförbrukning under perioden i fråga. Detsamma gäller för en grupp av individer. Det kommer t.ex. inte att vara möjligt för en utomstående att genom den aggregerade uppgiften få reda på under vilken tid på dygnet som den enskilde har haft den högsta förbrukningen. Det torde inte heller gå att utifrån en sådan uppgift se något eller några mönster i en enskilds förbrukning över tiden.

Lagrådet har viss förståelse för det av regeringen framförda argument för sekretess som består i att det inte är möjligt för en enskild att förhindra att uppgifterna lämnas till och förvaras hos Försäkringskassan. Varken detta eller det förhållandet att uppgifterna kan användas i olika försäljningskampanjer innebär emellertid att uppgifterna är integritetskänsliga.

Det sagda innebär att Lagrådet inte kan se att det i remissen har framförts tillräckligt tungt vägande skäl för att sekretess ska gälla hos Försäkringskassan avseende enskilds personliga förhållanden i ärende om stöd till elanvändare. Lagrådet avstyrker alltså förslaget också på denna grund.

I Lagrådets ställningstagande ligger att – om sekretess ändå ska råda – så saknas det alldeles skäl för ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess. Om alltså regeringen, trots Lagrådets avstyrkan, går vidare med lagstiftningsärendet bör åtminstone skaderekvisitet vara rakt.

Skälen för sekretess avseende uppgift som används för att identifiera elektriska anläggningar

När det gäller uppgifter om anläggnings-id finns inte alls så starka insynsskäl som beträffande enskilds personliga förhållanden i ärende om stöd till elanvändare. Det har emellertid i remissen inte närmare redovisats vilket skyddsvärde uppgifter av detta slag har (jfr här vad som inledningsvis har tagits upp om den tidspress som har rätt i lagstiftningsärendet). Lagrådet vill inte utesluta att sekretess för dessa uppgifter bör råda. Men med det underlag som har presenterats går det inte att avgöra hur det förhåller sig med den saken.

Med hänsyn till den presumtion för offentlighet som råder avstyrker Lagrådet förslaget även i denna del.

Med detta sagt övergår Lagrådet till att granska de framlagda förslagen.

I lagtexten preciseras de uppgifter som ska vara sekretessbelagda som ”uppgifter om en enskilds personliga förhållanden” trots att det som avses i mångt och mycket rör enskilds ekonomiska förhållanden. Mot detta har Kammarrätten i Göteborg invänt och framhållit att det innebär en olycklig avvikelse från den systematik som präglar offentlighets- och sekretesslagen. I lagrådsremissen bemöts inte kammarrättens påpekande. Däremot framhålls det (på s. 14) – som ett skäl för sekretess – att uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden normalt sett inte är kända för allmänheten i det avseende som kommer att aktualiseras genom elstödet. Och på följande sida anges det bl.a. att sekretessen vid Försäkringskassans handläggning av ärenden som innebär utbetalning av elstöd till elanvändare bör följa den grundprincip som gäller för sekretess tidens längd när det gäller enskildas ekonomiska förhållanden.

Som Lagrådet ser det är argumentationen i det här avseendet inte tillräckligt klargörande. Lagrådet förutsätter att frågan reds ut om förslaget i remissen omsätts till en proposition.

Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (enligt avsnitt 2.2)

16 kap. 2 §

I ett nytt andra stycke föreslås att kontrolluppgift inte ska lämnas om ersättning som avser utbetalning av elstöd till elanvändare.

Elstöd ska inte utgöra kompensation för prestationer. Det är därför inte lämpligt att använda ordet ersättning (jfr 3 § 1 där ”utbetalt stöd” och ”efterskänkt belopp” används beträffande näringsbidrag som avses i 29 kap. inkomstskattelagen, 1999:1229). Lagrådet föreslår i stället följande lydelse.

Kontrolluppgift ska inte lämnas om utbetalt elstöd till elanvändare.

Lagrådet vill här tillägga att det utmanar logiken att tala om ”ersättning som avser utbetalning av elstöd”. En ganska normal läsning av en sådan text för tankarna till att någon har gjort en utbetalning av elstöd och ska få ersättning för detta. Men så är det ju inte tänkt.

Om Lagrådets förslag till lagtext följs föranleder det följändringar i författningskommentaren.

Lagrådet vill vidare påpeka att det i denna paragraf anges för vem kontrolluppgift ska lämnas och av vem. Skyldigheten att lämna kontrolluppgifter om inkomster hänförliga till inkomstslaget näringsverksamhet och undantagen från denna skyldighet regleras i 16 kap. 1 §. Den nu föreslagna bestämmelsen utgör ett undantag från kontrolluppgiftsskyldigheten. Den bör därför av systematiska skäl placeras i 1 §.

Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (enligt avsnitt 2.3)

Förslaget innebär att den regel som föreslås införd enligt avsnitt 2.2 ska upphöra att gälla den 1 januari 2025.

I punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för ersättning och förmån som gets ut före ikraftträdandet.

Det kan inte uteslutas att utbetalning av elstöd enligt bestämmelser som gäller före ikraftträdandet betalas ut först efter ikraftträdandet, t.ex. på grund av att ett beslut om utbetalning får laga kraft först efter ikraftträdandet. Det skulle innebära att en utbetalning enligt ett sådant beslut faller utanför tillämpningsområdet för den tillfälliga bestämmelsen och därmed ska föranleda en kontrolluppgift.

Det kan också råda viss tvekan avseende vad som menas med ”äldre bestämmelser”.

Lagrådet föreslår att punkt 2 i ikraftträdande och övergångsbestämmelserna ges följande lydelse.

2. Paragrafen, i den lydelse som den hade den 1 februari 2023 – den 31 december 2024, gäller fortfarande för elstöd till elanvändare som avser den tiden.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 januari 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Carlson

Regeringen beslutar proposition Sekretess vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om elstöd och slopad kontrolluppgiftsskyldighet.