

LAGRÅDET

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.

Särskilt om beredningskravet och huruvida det är uppfyllt

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 sammanslutningar 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 högkostnads-skydd 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 statsskick 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 synpunkter. 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 uttagpunkt. Uttagpunkten 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 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 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 el-

förbrukningen 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 nog 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 enskilds 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 kilowattimmar 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 rått 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.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

28 kap. 4 a §

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 sekretesstidens 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 "efterskönt 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 getts 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.