



Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen

Sammanfattning

I detta ärende behandlas proposition 2009/10:7 Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. I fråga om ALF föreslås att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser för att inte rätten till ersättning ska vara förlorad. Undantag ska kunna göras när det finns synnerliga skäl. Den hänvisning i ALF som i dag avser EG-förordningen 1408/71 ersätts med en hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

I fråga om LAK föreslås att en kassaföreståndare ska kunna vara föreståndare i mer än en arbetslöshetskassa. En kassas styrelse ska kunna uppdras åt föreståndaren att fatta beslut i ärenden om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning. Det föreslås även en tidsgräns om tolv månader för korrigeringar av en arbetslöshetskassas avgifter till staten.

Det föreslås också en ny regel i LAK som innebär att en arbetslöshetskassa, på begäran av Statistiska centralbyrån (SCB), ska lämna uppgifter om medlemskap och medlemmars ersättning till SCB. I denna del av ärendet har konstitutionsutskottet yttrat sig. Arbetsmarknadsutskottet anser att det uppnås en godtagbar balans mellan intresset av bättre beslutsunderlag i arbetsmarknadspolitiken och intresset av skydd för den enskildes integritet.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010 utom i fråga om hänvisningen till EG-förordningen som ska träda i kraft den 1 maj 2010.

Arbetsmarknadsutskottet tillstyrker propositionen.

Företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yrkar avslag på propositionen i fråga om tiden för en ansökan om arbetslöshetsersättning och uppgiftsskyldigheten till SCB. De följer upp detta i reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Motionen	5
Utskottets överväganden	6
Tidsgräns för ansökan om arbetslöshetsförsäkring	6
Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna	7
Övriga lagförslag	17
Reservationer	18
1. Tid för ansökan om ersättning, punkt 1 (s, v, mp)	18
2. Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor, punkt 3 (s, v, mp)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Propositionen	21
Följdmotionen	21
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	22
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Tid för ansökan om ersättning

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring såvitt avser 47 a §.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:7 punkt 1 i denna del och avslår motion

2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, mp, v) yrkande 1.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. Ändring i lagen om arbetslöshetsförsäkring i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit under punkt 1.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:7 punkt 1 i denna del.

3. Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor såvitt avser 94 b §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:7 punkt 2 i denna del och avslår motion

2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, mp, v) yrkande 2.

Reservation 2 (s, v, mp)

4. Ändring i lagen om arbetslöshetskassor i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit under punkt 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:7 punkt 2 i denna del.

Stockholm den 10 november 2009

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Hillevi Engström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Berit Högman (s), Tomas Tobé (m), Sylvia Lindgren (s), Elisabeth Svantesson (m), Annika Qarllsson (c), Lars Lilja (s), Eva Flyborg (fp), Jan Ericson (m), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Hans Backman (fp), Ulf Holm (mp), Sven Yngve Persson (m), Patrik Björck (s), Jennie Nilsson (s) och Michael Anefur (kd).

Redogörelse för ärendet

Lagförslagen i detta ärende grundar sig på två promemior som upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Det är dels Effektivare regler och bättre beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitiken (Ds 2009:07), dels Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 2009:26). Båda promemoriorna har remissbehandlats. I den sistnämnda promemorian finns ett lagförslag som inte återfinns i detta ärende men som enligt underhandsuppgift från Regeringskansliet ska läggas fram för riksdagen senare i höst.

Lagrådet har yttrat sig över de lagförslag i Ds 2009:07 som avser lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Lagrådet har haft synpunkter på den del av lagförslaget som avser en ny uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor. Regeringen har inte följt Lagrådets yttrande.

I ärendet har det väckts en motion, 2009/10:A5, av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Arbetsmarknadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över den del av propositionen som motsvaras av det som Lagrådet haft synpunkter på. Konstitutionsutskottets yttrande finns som bilaga 3 i detta betänkande. I yttrandet finns en avvikande mening av företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

En skrivelse har inkommit från Akademikernas a-kassa.

Frågor som gäller arbetslöshetsförsäkringen kommer enligt utskottets planering att behandlas även senare i höst i utskottets budgetbetänkande AU2.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK. I den förstnämnda lagen föreslås en tidsgräns på nio månader för ansökan om arbetslöshetsersättning. I lagen ska en hänvisning göras till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen i stället för som i dag till rådets förordning 1408/71. I fråga om den senare lagen föreslås att en kassaföreståndare får vara föreståndare i mer än en arbetslöshetskassa och att föreståndaren på uppdrag av styrelsen ska kunna fatta beslut i ärenden om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till arbetslöshetsersättning. En tidsgräns om tolv månader införs för korrigeringar av en arbetslöshetskassas avgifter till staten. Slutligen föreslås att en arbetslöshetskassa på begäran av Statistiska centralbyrån (SCB) ska lämna uppgifter om medlemskap och medlemmars ersättning till SCB. De nya reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2010. Den nya hänvisningen till en EG-förordning ska dock träda i kraft den 1 maj 2010.

Motionen

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yrkar i motion 2009/10: A5 avslag på propositionen i två avseenden. I fråga om ALF yrkas avslag på förslaget om en tidsgräns för ansökan om arbetslöshetsförsäkring (yrkande 1) och i fråga om LAK yrkas avslag på förslaget om uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna (yrkande 2).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring som bl.a. innebär att det införs en tidsgräns på nio månader för en ansökan om arbetslöshetsersättning. Utskottet tillstyrker också regeringens förslag till ändringar i lagen om arbetslöshetskassor, däribland att en arbetslöshetskassa på begäran av SCB ska lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen som myndigheten behöver för framställning av statistik.

Jämför reservationerna 1 och 2 (s, v, mp).

Utskottet inriktar sig i fortsättningen främst på de regeringsförslag som oppositionspartierna har invändningar emot.

Tidsgräns för ansökan om arbetslöshetsförsäkring

Regeringen föreslår att en ansökan om arbetslöshetsersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. För närvarande finns ingen tidsgräns i ALF för en ansökan om arbetslöshetsersättning. Regeringen konstaterar att en arbetslöshetskassa därför kan tvingas handlägga ersättningsanspråk som grundar sig på förhållanden långt tillbaka i tiden. Även Arbetsförmedlingen kan behöva genomföra omfattande utredningar för att kontrollera och verifiera en sökandes status. En tidsbegränsning av rätten att ansöka om och få ersättning är i sig rimlig och bör kunna medföra en väsentlig förenkling av den administrativa processen för bl.a. arbetslöshetskassorna. Tidsgränsen på nio månader ger enligt regeringen den enskilde mer än fullgoda möjligheter att ge in ansökan i tid. Om ansökan inte görs i tid ska rätten till ersättning för den tidsperioden vara förlorad. Om det finns synnerliga skäl ska dock undantag kunna göras. Undantaget ska tillämpas restriktivt och med ledning av vad som gäller för laga förfall.

Oppositionspartierna framför i motion A5 att det är rimligt att sätta en tidsgräns för behandlingen av ersättningsanspråk men anser att den föreslagna gränsen på nio månader är för snäv. Den borde i stället vara tolv månader. Då skulle de allra flesta hinna lämna in sina ersättningsanspråk. Ett skäl för en längre tid är bl.a. de nya regler som införts från den 1 juli i år och som innebär att arbetslöshetskassan i vissa fall ska räkna in ersättning från Försäkringskassan. Det kan innebära att det tar längre tid att få ett fullständigt underlag. Ett annat skäl är att kassorna med en för snäv

tidsgräns skulle behöva hantera ett betydande antal fall där prövning av undantagsregelns ”synnerliga skäl” måste göras. Det skulle öka kassornas arbetsbörda. Motionärerna anser att regeringsförslaget bör avslås (yrkande 1).

Utskottet kan konstatera att någon oenighet i förhållande till oppositionspartierna inte finns när det gäller behovet av en tidsgräns i sig för ersättning. Någon påtaglig skillnad i synen på vad som är en rimlig tid finns inte heller – nio månader enligt regeringsförslaget jämfört med tolv månader enligt motionen – vilket i sin tur kan jämföras med departementspromemorians förslag om sex månader. Utskottet anser att propositionens förslag om nio månader är rimligt och välavvägt. Med den tidsgränsen minskar också risken för att undantagsregeln ska behöva prövas alltför ofta, vilket var en synpunkt som framfördes under remissförfarandet med anledning av den där föreslagna snävare tidsgränsen. Utskottet godtar alltså propositionens förslag i denna del och avstyrker motionen i motsvarande del.

Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna

Inledningsvis i detta avsnitt redovisas regeringsförslaget och motionen i korthet. Utskottet tar sedan upp frågor om den föreslagna uppgiftsskyldigheten från olika utgångspunkter då propositionen och motionen refereras mera utförligt liksom konstitutionsutskottets yttrande.

Propositionen och motionen i korthet

Propositionen

Regeringen föreslår en ny regel i LAK, 94 b §, med konsekvensändring i 87 §, som innebär att en arbetslöshetskassa på begäran av SCB ska lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt ALF som behövs för framställning av statistik i enlighet med ett sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden. Regeringen ska meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Det som sägs om en medlem i en arbetslöshetskassa ska även gälla för den som är ansluten till den kompletterande kassan, Alfabassan.

Motionen

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yrkar avslag på propositionens förslag om ny 94 b § (yrkande 2). De anser i korthet att den föreslagna uppgiftsskyldigheten skapar integritetsproblem, är obehövlig, innebär oklarheter om vad uppgifterna ska användas till, kan medföra merarbete för arbetslöshetskassorna och är oklar i förhållande till reglerna om den officiella statistiken och personuppgiftslagen, förkortad PUL.

Reglering i lag av uppgiftsskyldighet

Med anledning av kritiska remissynpunkter från TCO och Saco på förslaget att ålägga arbetslöshetskassorna, som är privaträttsliga organ, en lagreglerad uppgiftsskyldighet konstaterar *regeringen* att det redan i dag finns bestämmelser i ALF om uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna. Ett frivilligt åtagande från kassornas sida är inte tillräckligt. Syftet att tillförsäkra *regeringen* ett fullgott beslutsunderlag skulle då inte kunna uppnås.

I *motionen* framhåller oppositionspartierna att det från integritetssynpunkt inte är lämpligt att kassorna lämnar ut uppgifter om medlemskap och ersättning. – Utskottet återkommer till detta nedan.

Konstitutionsutskottet, som diskuterat lämpligheten i att ålägga privaträttsliga subjekt en rapporteringsskyldighet i förhållande till en statlig myndighet, konstaterar i sitt yttrande att detta förekommer i viss utsträckning redan i dag enligt regler i ALF. Att olika slag av privaträttsliga subjekt åläggs liknande uppgifter förekommer också på annat håll. Som exempel ges AB Svensk Bilprovningens rapporteringsskyldighet till Transportstyrelsen och stiftelsen Svenska Filminstitutets skyldighet att lämna rapporter till *regeringen*. Gemensamt för dessa exempel kan enligt konstitutionsutskottet kort sägas vara att de privaträttsliga organen utför myndighetsutövning eller i huvudsak är finansierade av statliga medel. Utskottet nämner också den uppgiftsskyldighet som åläggs enskilda i en rad lagar som inte gäller statistik, t.ex. i skattelagstiftningen.

Behovet av uppgifter

Enligt *regeringen* är det av stor vikt att det finns ett gott beslutsunderlag för att man ska kunna utforma en ändamålsenlig arbetsmarknadspolitik. Redan i dag förekommer det att *regeringen* anlitar SCB för att framställa och tillhandahålla statistik. SCB kan då använda uppgifter av skilda slag och från olika källor t.ex. i fråga om kön, ålder eller utbildningsnivå. Informationen används för att arbetsmarknadspolitiken ska kunna utgå från ett korrekt och ändamålsenligt beslutsunderlag. Enligt *regeringen* behöver SCB få del av vissa uppgifter ur arbetslöshetskassornas medlemsregister och ur kassornas handläggnings- och utbetalningssystem, detta för att en mer detaljerad analys eller kartläggning av arbetsmarknaden ska kunna göras. Uppgifterna är nödvändiga för att man ska kunna skapa en tydlig och korrekt bild av dels vilka grupper som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, dels vilka effekter och konsekvenser de olika villkoren och förutsättningarna i försäkringen får för enskilda grupper. Man kan sedan använda uppgifterna t.ex. för att få kunskap om vilka grupper som i händelse av arbetslöshet omfattas av den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen och vilka grupper som inte gör det. *Regeringen* anser därför att det är angeläget att SCB får del av vissa uppgifter.

Oppositionspartierna anser i *motionen* att *regeringens* skäl är ytterst tveksamma. Det är enligt dem fullt möjligt att analysera försäkringens påverkan på olika grupper utan att uppgifter om enskilda lämnas till *regeringens*

myndighet. Enligt oppositionen är det dessutom inte klart vad uppgifterna egentligen ska användas till och i vilken omfattning SCB kommer att begära ut uppgifter.

Uppgifternas innehåll m.m.

De uppgifter som arbetslöshetskassorna ska lämna i statistiksyfte kan enligt *regeringen* utgöras av t.ex. person- och samordningsnummer, tidpunkter för in- och utträde ur en kassa och utbetald ersättning. Regeringen konstaterar att det inte är möjligt att följa Lagrådets förslag – ett konkret lagförslag finns i lagrådsyttrandet – som innebär att det av den föreslagna bestämmelsen ska framgå att kassan ska lämna uppgifter utan att namnge eller annars identifiera en medlem. Syftet med bestämmelsen skulle då falla. Enligt *regeringen* är det nödvändigt att SCB får del av dessa uppgifter för att det ska vara möjligt att sambearbeta uppgifter från olika register. På det sättet kan man få uppgifter om försörjning m.m. Detta är av grundläggande betydelse och nödvändigt för de kartläggningar och analyser som ska göras och för de ändamål som uppgiftsskyldigheten syftar till. Med anledning av att några remissinstanser efterlyst en tydlig lagreglering av vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och med vilken periodicitet uppgifter ska lämnas framhåller *regeringen* att behovet av analyser och kartläggningar av arbetsmarknaden är föränderligt. De uppgifter som behövs kan antas variera över tid, och det är inte möjligt att i förväg ange exakt vad som är nödvändigt och när behovet uppstår. Ett löpande uppgiftslämnande, vilket SCB efterlyst, skulle bli alltför omfattande. Regeringen understryker, också med anledning av remissynpunkter, att det nu endast är fråga om en exemplifiering av de uppgifter som kan tänkas komma i fråga. Det är de behov som finns vid den aktuella tidpunkten som avgör vilka uppgifter som är nödvändiga för en tillfredsställande analys av arbetsmarknaden i ett visst hänseende. Regeringen anser att en lagreglering om uppgifternas innehåll inte skulle vara ändamålsenlig utan snarare leda till att uppgiftsskyldigheten blev vidare än nödvändigt. De närmare föreskrifterna om uppgiftsskyldigheten ska därför regleras i förordning.

Oppositionspartierna ser det i *motionen* som oroande att *regeringen* endast ger exempel på sådant som kommer att begäras ut och att det är framtida situationer på arbetsmarknaden som ska avgöra vilka uppgifter det är fråga om. Det blir ett "carte blanche" för *regeringen*.

Enligt *konstitutionsutskottet* finns det anledning att särskilt uppmärksamma att någon begränsning av vilka uppgifter som kan krävas in inte föreslås bli fastlagd i lag och att det inte heller föreslås något lagreglerat hinder för att *regeringen* ska få ta del av uppgifter som namnger eller på annat sätt identifierar enskilda medlemmar i en arbetslöshetskassa. Regeringen kan därmed själv, genom förordning eller på annat sätt, förfoga över hur uppgifterna ska användas. Enligt *konstitutionsutskottet* riskerar detta att i viss mån medföra en osäkerhet om vad rapporteringsskyldigheten faktiskt innebär. Samtidigt påpekas att behandling av personuppgifter får

förekomma enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och att sådan behandling får omfatta uppgift om personnummer. Konstitutionsutskottet konstaterar att insamling av personnummer för statistikändamål, inklusive person- och samordningsnummer, redan förekommer.

Uppgiftsskyldigheten i förhållande till föreningsfrihet och integritet

Med anledning av att några fackliga organisationer i sina remissvar ifrågasatt uppgiftsskyldigheten i förhållande till föreningsfriheten uttalar *regeringen* att vare sig uppgiftsskyldigheten eller behandlingen av uppgifterna innebär någon begränsning eller kränkning av föreningsfriheten. Syftet är inte att få uppgifter om föreningen eller frågor som gäller den. Under remissförfarandet har det även framförts synpunkter i frågan om uppgiftsskyldigheten bör avse medlemskap i arbetslöshetskassan. Det har också framförts att förslaget i praktiken, t.ex. genom en uppgift om medlemsavgiften till kassan, i vissa fall skulle kunna innebära att staten får insyn i vilka som är medlemmar i arbetstagarorganisationer. Regeringen betonar att kassorna är självständiga i förhållande till arbetstagarorganisationerna och att medlemskapet i kassan inte i sig är en känslig uppgift. Några mer säkra slutsatser om en enskilds politiska åsikter kan inte heller dras av en uppgift om medlemskapet i en viss kassa. Därför finns det enligt *regeringen* inte heller någon konflikt i förhållande till regeringsformens skydd för en medborgare att gentemot det allmänna tillkännage sin politiska åsikt. – Med anledning av att Lagrådet instämmer i vissa remissinstansers uppfattning att det från integritetssynpunkt kan vara känsligt att en arbetslöshetskassa lämnar ut uppgifter om medlemmar och deras ersättning hänvisar *regeringen* även till vissa sekretessregler. Utskottet återkommer till detta nedan.

I *motionen* framhåller oppositionspartierna att det från integritetssynpunkt inte är lämpligt att kassorna lämnar ut uppgifter om medlemskap och ersättning, inte minst därför att medlemskapet i en arbetslöshetskassa ofta kan kopplas samman med medlemskapet i en fackförening. Medlemskapet i en arbetslöshetskassa är en privat angelägenhet, föreningsrätten är grundlagsskyddad och rätten att bilda och vara med i en förening är en grundläggande demokratisk och mänsklig rättighet.

Avvägningen mellan integritetsskyddet och behovet av uppgifter

Som svar på vissa remissinstansers kritik mot att den personliga integriteten inte beaktats tillräckligt i förhållande till syftet med den föreslagna regleringen framför *regeringen* att det är av synnerlig vikt att det finns ett gott beslutsunderlag för att man ska kunna rikta och prioritera insatser på arbetsmarknaden på rätt sätt. Besluten är av stor vikt eftersom de får såväl betydande samhällsekonomiska effekter som konsekvenser för den enskilde. Behovet av att kunna prioritera rätt väger därför i detta fall över det intrång i den enskildes integritet som förslaget kan medföra. Det är dock viktigt att värna den enskildes integritet. Regeringen anser att skyd-

det i detta fall är väl tillgodosett. Den proportionalitetsbedömning som ska göras måste i första hand vara en fråga för regeringen i samband med utformningen av förordningstext och uppdrag till SCB. Regeringen anser att Lagrådets förslag till utformning av en proportionalitetsregel – ett konkret lagförslag finns i lagrådsyttrandet – kan riskera att leda till oklarheter vid tillämpningen. Principen om proportionalitet genomsyrar verksamheten i hela förvaltningen. Den är en allmän princip inom EG-rätten och är grundläggande för rättighetsskyddet enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i en specifik sekretessbrytande bestämmelse skulle enligt regeringen kunna leda till oklarhet om vad som gäller på andra områden där motsvarande princip inte kommer till direkt uttryck i författning. Regeringen följer därför inte Lagrådets förslag. – I propositionen hänvisar regeringen även till gällande sekretessbestämmelser i arbetslöshetskassornas och SCB:s verksamhet och att det i den senare gäller s.k. absolut sekretess för framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som kan hänföras till den enskilde. Med anledning av att en remissinstans ifrågasatt om den föreslagna uppgiftsskyldigheten är förenlig med PUL hänvisas till att den lagens bestämmelser endast gäller i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i annan lagstiftning. I detta fall kommer uppgiftslämnandet hos kassorna att regleras av den föreslagna bestämmelsen i LAK och behandlingen av uppgifterna hos SCB av lagen om den officiella statistiken. Enligt den senare lagen får en statistikansvarig myndighet enligt huvudregeln behandla personuppgifter, däribland personnummer, för framställning av statistik och detta oavsett om statistiken klassificeras som officiell eller inte. Den statistiksammanställning som ska göras bör enligt regeringen inte för närvarande betraktas som officiell statistik.

Enligt *motionen* innebär regeringsförslaget en försvagning av den personliga integriteten som måste vägas noga mot behovet av att sprida information utanför kassan. Regeringens skäl – behovet av en mer detaljerad analys och kartläggning av arbetsmarknaden och av försäkringens effekter och konsekvenser – är ytterst tveksamma. Det är dessutom mycket oroande att regeringen lämnar öppet för ett annat förhållningssätt i framtiden genom att ”inte för närvarande” anse att uppgifterna ska klassas som officiell statistik. Till detta kommer att eventuella oklarheter i frågan om förslaget strider mot PUL bör utredas närmare innan beslut fattas. Oppositionspartierna finner det anmärkningsvärt att regeringen inte tar Lagrådets synpunkter i beaktande och framhåller att Lagrådets förslag är föranlett av att det måste finnas ett tillräckligt stort behov för ett beslut om att begära in uppgifter.

Konstitutionsutskottet betonar vikten av att skyddet för enskildas personliga integritet beaktas och respekteras i lagstiftningen. Åtgärder som riskerar att ingripa i enskildas integritet förutsätter noggranna överväganden och bör vidtas med försiktighet. Ett ingrepp ska stå i rimlig proportion till

vad som står att vinna med det. En avvägning måste alltså göras mellan intrånget i den enskildes integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna. Som framgått ovan uppmärksammar konstitutionsutskottet särskilt att det inte finns någon begränsning av vilka uppgifter som kan krävas in från kassorna och att det inte heller föreslås något hinder för att regeringen ska få ta del av icke avidentifierade uppgifter om enskilda medlemmar i kassan. Regeringen kan därmed själv förfoga över hur uppgifterna används. Konstitutionsutskottet konstaterar liksom regeringen att det hos SCB råder absolut sekretess men pekar på att den sekretessen, enligt 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL, inte hindrar att uppgifterna lämnas till riksdagen eller regeringen. När uppgifterna förvaras hos regeringen omfattas de inte heller av någon sekretessbestämmelse. Utskottet uppmärksammar att uppgifterna dock kommer att lämnas till regeringen i avidentifierat skick och att regeringen tydligt angett att den varken har intresse av eller för avsikt att inhämta uppgifter som direkt eller indirekt skulle kunna avslöja enskildas medlemskap i en viss kassa. Icke desto mindre anser konstitutionsutskottet att redan möjligheten att uppgifterna i identifierbart skick kan skickas vidare till regeringen innebär ett integritetsproblem. Bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL är en sekretessbrytande bestämmelse som gäller varje sekretessbelagd uppgift, inklusive de personuppgifter som insamlas för framställning av den officiella statistiken. Att i speciallagstiftningen införa en särskild bestämmelse om att just de uppgifter som det är fråga om i detta ärende skulle undantas kan enligt konstitutionsutskottet inte komma i fråga. Det vore ett alltför stort avsteg från den grundläggande systematiken i OSL. – Konstitutionsutskottet anser vid en samlad bedömning att behovet av statistik till stöd för överväganden om arbetsmarknadspolitiska insatser är så stort att det, mot bakgrund av det skydd för den personliga integriteten som tillförsäkras genom gällande sekretesslagstiftning, får väga över de invändningar som utskottet redovisat. Det som regeringen föreslagit får därmed anses innebära att det uppnås en godtagbar balans mellan de olika intressena. Konstitutionsutskottet förutsätter att regeringen även i det fortsatta författningsarbetet noga beaktar och respekterar skyddet för enskildas integritet. Med detta anser konstitutionsutskottet att regeringens förslag bör kunna tillstyrkas.

Utskottets ställningstagande i fråga om uppgiftsskyldigheten

Arbetslöshetskassornas uppgiftslämnande

En viktig utgångspunkt för bedömningen av regeringens förslag om en ny uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna är den stora betydelse som arbetsmarknadspolitiken har för enskilda människor och för samhället i stort. Arbetslöshetsförsäkringen är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Den ska vara ett stöd vid omställning och stärka arbetslinjen. Försäk-

ringens utformning påverkar hur arbetsmarknaden fungerar. En väl utformad försäkring kan beskrivas som ett smörjmedel i arbetsmarknadspolitiken medan motsatsen kan leda till inlåsning och minskade möjligheter att finna ett nytt arbete. Flera faktorer i försäkringen måste balanseras mot varandra för att den ska ge så positiva effekter som möjligt på sysselsättningen. Av dessa skäl är det av största vikt att regeringen och riksdagen har ett så bra underlag som möjligt när politiken ska utformas.

Det nu framlagda regeringsförslaget motiveras av behovet av en mer detaljerad analys eller kartläggning av arbetsmarknaden än vad som kan åstadkommas med de uppgifter av skilda slag och från olika källor som SCB i dag använder för att framställa och tillhandahålla statistik som sedan kan ligga till grund för utformningen av politiken.

Oppositionspartierna ifrågasätter i sin motion behovet av uppgifterna och menar att det är fullt möjligt att analysera hur försäkringen påverkar olika grupper utan att uppgifter om enskilda lämnas ut.

Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att det nu handlar om uppgifter som är nödvändiga för att man ska kunna skapa en tydlig och korrekt bild av vilka grupper som omfattas av försäkringen och vilka effekter den får för olika grupper. Med tillgång till denna information ökar möjligheten att få ett gott beslutsunderlag i utformningen av försäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Utskottet godtar också regeringens bedömning att en uppgiftsskyldighet av detta slag för att bli meningsfull måste kunna avse personuppgifter som inte är avidentifierade. Det är bara på det sättet som SCB kan sambearbeta uppgifterna med uppgifter från andra register, t.ex. om försörjning, och därigenom åstadkomma det underlag som behövs för kartläggning och analyser.

Slutsatsen av det nu anförda är att det finns ett tungt vägande intresse att skapa en grund för ett bättre beslutsunderlag i arbetsmarknadspolitiken.

De invändningar som framförts under regeringens beredning av ärendet har till stor del samband med att arbetslöshetskassorna är privaträttsliga föreningar. Det har gjorts gällande att medlemskapet i en arbetslöshetskassa är en känslig uppgift och att uppgiftslämnandet kan innebära en uppluckring av föreningsfriheten. Lagrådet har instämt i att det från integritetssynpunkt kan vara känsligt att lämna ut uppgifter om medlemmar och deras ersättning.

Även oppositionspartierna åberopar integritetssynpunkter och framhåller att medlemskapet i en arbetslöshetskassa ofta kan kopplas ihop med medlemskap i en fackförening. De beskriver medlemskapet i en arbetslöshetskassa som en privat angelägenhet och hänvisar till den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Utskottet kan konstatera att medlemskapet i en arbetslöshetskassa bygger på enskilda personers ansökan om medlemskap. Det råder skydd för föreningsfriheten, dvs. friheten att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Regeringen anser, som framgått ovan, att förslaget inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten eftersom det

inte handlar om information om föreningen som sådan. Enligt regeringen är inte heller en persons medlemskap i en viss kassa i sig en känslig uppgift eftersom man inte kan dra några säkra slutsatser om politiska uppfattningar av medlemskapet som sådant. Utskottet håller med regeringen om detta.

Utskottet noterar i sammanhanget att såväl Socialdemokraterna som Vänsterpartiet i sina budgetmotioner föreslår att skattereduktionen för avgift till arbetslöshetskassan återinförs. En sådan skattereduktion förutsätter att skattemyndigheten får tillgång till uppgifter om enskildas medlemskap i kassan. Vänsterpartiet vill dessutom att skattereduktionen även ska gälla avgiften till fackföreningen. Det skulle innebära att uppgifter om det fackliga medlemskapet – vilket i PUL betecknas som s.k. känslig personuppgift – lämnas till en myndighet.

Även om arbetslöshetskassorna rättsligt sett är privata föreningar som bygger på enskildas beslut om medlemskap kan man inte bortse från den roll som kassorna faktiskt har när det gäller att förvalta arbetslöshetsförsäkringen. Kassorna har av statsmakterna anförtratts den viktiga och ansvarsfulla uppgiften att handha försäkringen (1 § LAK). Det är i stor utsträckning fråga om myndighetsutövning, och kassorna verkar då i princip under samma regler som gäller för det allmännas myndighetsutövning. Det framgår av OSL att en principiell offentlighet råder när arbetslöshetskassorna prövar ärenden om arbetslöshetsersättning och ärenden om medlemsavgift för en arbetslös medlem. Undantag från denna offentlighet får enligt 28 kap. 13 § göras för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden endast om "det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs". Detta är ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket betyder att det finns en presumtion för offentlighet. Sekretess föreligger bara om det finns en viss risk för skada.

På vissa områden finns redan en lagreglerad skyldighet för kassorna att lämna ut uppgifter. Som påpekas i konstitutionsutskottets yttrande har kassorna i dag en uppgiftsskyldighet t.ex. i förhållande till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsmarknadsutskottet kan konstatera att viss uppgiftsskyldighet även råder i förhållande till Centrala studiestödsnämnden och till andra kassor. Syftet med denna uppgiftsskyldighet kan i korthet sägas vara att korrekta beslut ska kunna fattas i enskilda ärenden. Utbyte av information mellan olika aktörer på området kan också ske enligt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). IAF får t.ex. behandla personuppgifter för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten får också i vissa fall behandla uppgifter som i PUL klassificeras som känsliga.

Utskottet har redan varit inne på den centrala betydelse i arbetsmarknadspolitiken som arbetslöshetsförsäkringen har. De ersättningsbelopp som kassorna varje år fattar beslut om uppgår även i ett relativt gott arbetsmark-

nadsläge till ett tvåsiffrigt miljardbelopp. I år beräknas utgifterna på statsbudgeten till över 22 miljarder kronor. Utbetalningarna har betydelse för hela samhällsekonomin, och på aggregerad nivå fungerar de som en s.k. automatisk stabilisator i ekonomin.

Det som nu anförts leder till att arbetslöshetskassorna inte i alla avseenden kan jämföras med andra privaträttsliga föreningar. Detta bör enligt utskottets mening beaktas vid den intresseavvägning som ska göras. Utskottet återkommer till detta.

Framställningen av statistiken hos SCB

Vad som har sagts ovan tar sikte på kassornas uppgiftslämnande. En annan sida av saken gäller skyddet för uppgifterna när arbetslöshetskassorna har lämnat dem till SCB. Hos SCB gäller absolut sekretess, dvs. ett starkare sekretessskydd än hos kassorna. Det starka sekretessskyddet vid framställning av statistik hos SCB motiveras av att offentlighetsintresset är förhållandevis svagt medan integritetsintresset är påtagligt; SCB för en stor mängd personregister. Uppgifter om enskilda kan var för sig te sig harmlösa medan en sammanställning ofta är integritetskänslig. Statistik kvaliteten kan dessutom bli dålig om inte den enskilde kan vara säker på att hans uppgifter inte kommer ut (prop. 1979/80:2 del A s. 262 ff). Uppgifter får dock lämnas ut för forskningsändamål liksom avidentifierade uppgifter, men endast under förutsättning att ”det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men”. Här är det fråga om ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess är huvudregel.

För själva framställningen av statistiken gäller lagen om den officiella statistiken, som tillåter att personuppgifter behandlas. För behandling av s.k. känsliga uppgifter enligt PUL – jämför ovan – förutsätts dock att regeringen genom föreskrifter har tillåtit detta. Det ska noteras att detta gäller även om statistiken inte skulle klassificeras som officiell.

Uppgifter som överlämnas till regeringen

När statistikuppgifterna förvaras hos regeringen finns inget sekretessskydd. Enligt 10 kap. 15 § OSL, som har sin motsvarighet i 14 kap. 1 § i den nu upphävda sekretesslagen, gäller att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen. Detta är en generell regel. En uppgift kan alltid lämnas till regeringen eller riksdagen. Regeln möjliggör att regeringen eller riksdagen kan pröva en fråga om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Det har förutsatts att dessa organ även i andra fall kan behöva få sekretessbelagda uppgifter för sin verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

Teoretiskt skulle man kunna överväga någon form av lagreglerat sekretessskydd vid överföringen av statistikuppgifter till regeringen och hos regeringen. Bland annat med hänvisning till innebörden av den generella

regeln i OSL ser arbetsmarknadsutskottet inte detta som en framkomlig väg. Som konstitutionsutskottet framfört skulle det vara ett alltför stort avsteg från den grundläggande systematiken i OSL.

Avvägning mellan behovet av uppgifter och integritetsskydd

Det som redovisats ovan är sådant som enligt utskottets mening ska beaktas när avvägningen görs mellan integritetsaspekterna och behovet av ett förbättrat beslutsunderlag i arbetsmarknadspolitiken.

Utskottet vill, liksom konstitutionsutskottet, betona vikten av att skyddet för enskildas personliga integritet beaktas och respekteras i lagstiftningen. Utskottet kan också instämma i att åtgärder som riskerar att ingripa i enskildas integritet förutsätter noggranna överväganden och bör vidtas med försiktighet. Ett ingrepp ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. En avvägning måste alltså göras mellan intrånget i den enskildes integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna.

Som framgått har Lagrådet föreslagit en uttrycklig proportionalitetsregel. Den skulle ange att ”Behovet av uppgifterna ska uppväga den olägenhet eller det men i övrigt som utlämnandet medför för arbetslöshetskassans medlemmar”. Utskottet instämmer med regeringen i att det vore mindre lämpligt att införa en regel av detta slag. Proportionalitetsprincipen genomsyrar redan förvaltningen, är en allmän princip i EG-rätten och är en del av den internationella rätten. En uttrycklig regel på ett specifikt område skulle dessutom kunna skapa oklarhet om vad som gäller på ett annat område.

Utskottet kan inte se motionens synpunkter på hur de uppgifter som lämnas till SCB ska klassificeras i statistikhänseende som en avgörande invändning. Enligt utskottets mening är det från integritetssynpunkt av större betydelse att det finns ett långtgående sekretesskydd för uppgifterna hos SCB.

Utskottet har respekt för de synpunkter som framförts under regeringens beredning av ärendet och i riksdagsärendet. Som sägs i konstitutionsutskottets yttrande kan redan möjligheten att uppgifterna kan överlämnas till regeringen i identifierbart skick innebära ett integritetsproblem. Mot detta ska dock ställas dels att SCB enligt propositionen ska avlämna uppgifterna till regeringen i avidentifierat skick, dels att regeringen säger sig varken ha intresse av eller för avsikt att inhämta uppgifter som direkt eller indirekt skulle kunna avslöja en enskilds medlemskap i en viss arbetstagarorganisation. Enligt propositionen ska regeringen nogsamtt beakta dessa aspekter i det fortsatta författningsarbetet så att det inte uppkommer konflikt mellan regleringen och de grundlagsskyddade rättigheterna. Arbetsmarknadsutskottet tar fasta på detta.

Vid den avvägning som ska göras bör man enligt arbetsmarknadsutskottet också beakta de begränsningar som anges i den föreslagna lagregeln. För det första är det fråga om uppgifter som SCB behöver för framställning av statistiken. För det andra ska syftet uttryckligen vara att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

Med hänvisning till det som framförts ovan anser arbetsmarknadsutskottet att det uppnås en godtagbar balans mellan intresset av bättre beslutsunderlag i arbetsmarknadspolitiken och intresset av skydd för den enskildes integritet. Liksom konstitutionsutskottet förutsätter arbetsmarknadsutskottet att regeringen även i det fortsatta författningsarbetet noga beaktar och respekterar skyddet för enskildas integritet.

Propositionen tillstyrks i motsvarande del och motion A5 yrkande 2 avstyrks.

Övriga lagförslag

Utskottet har inget att invända mot övriga lagförslag, som alltså bör antas av riksdagen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Tid för ansökan om ersättning, punkt 1 (s, v, mp)

av Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Ulf Holm (mp), Patrik Björck (s) och Jennie Nilsson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring såvitt avser 47 a §.

Därmed bifaller riksdagen motion

2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, mp, v) yrkande 1 och avslår proposition 2009/10:7 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Som vi socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister framfört i motion A5 är det rimligt att sätta en tidsgräns för behandlingen av ersättningsanspråk. Den gräns på nio månader som regeringen har föreslagit är dock för snäv. Om gränsen i stället sattes till tolv månader skulle de allra flesta hinna lämna in sina ersättningsanspråk i tid.

Ett skäl för att längre tid behövs är de nya regler för beräkning av ersättning som infördes den 1 juli i år och som innebär att kassan under vissa förutsättningar ska beakta ersättningar som utbetalts från Försäkringskassan. Detta kommer att medföra att det tar längre tid att få in fullständiga underlag.

Ett annat skäl mot en för snäv tidsgräns är risken för att kassorna kommer att behöva hantera ett betydande antal fall där undantagsregeln måste prövas därför att tidsgränsen passerats. I dessa fall ska en bedömning göras i det enskilda ärendet av om synnerliga skäl föreligger för att ändå pröva ansökan. En för kort tid för ansökan skulle öka kassornas arbetsbörda.

Mot denna bakgrund bör tidsgränsen sättas till tolv månader i stället för förslaget nio månader. Vi anser att propositionen ska avslås i denna del, vilket innebär bifall till motionen i motsvarande del.

2. Uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor, punkt 3 (s, v, mp)

av Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Josefin Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Ulf Holm (mp), Patrik Björck (s) och Jennie Nilsson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor såvitt avser 94 b §. Därmed bifaller riksdagen motion

2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, mp, v) yrkande 2 och avslår proposition 2009/10:7 punkt 2 i denna del.

Ställningstagande

Vi socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister motsätter oss starkt förslaget att kassorna ska lämna ut uppgifter om medlemskap och ersättning. Det finns flera skäl mot en sådan ordning.

Som framförs i motion A5 är det från integritetssynpunkt inte lämpligt att kassorna lämnar ut sådana uppgifter, inte minst eftersom medlemskap i en arbetslöshetskassa ofta kan kopplas samman med medlemskap i en fackförening. Medlemskap i en a-kassa är en privat angelägenhet, föreningsrätten är grundlagsskyddad och rätten att bilda och vara med i en förening är en grundläggande demokratisk och mänsklig rättighet. Den försvagning av den personliga integriteten som förslaget innebär måste därför nogta vägas mot behovet av att sprida information utanför a-kassan.

Regeringen anger som skäl att det finns behov av en mer detaljerad analys och kartläggning av arbetsmarknaden och arbetslöshetsförsäkringens effekter på och konsekvenser för olika grupper. Detta är enligt vår uppfattning ytterst tveksamma skäl. Det är fullt möjligt att analysera hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar olika grupper utan att uppgifter om enskilda lämnas ut till regeringens myndighet.

Det är enligt vår mening inte heller klart vad uppgifterna egentligen ska användas till och i vilken omfattning Statistiska centralbyrån (SCB) kommer att begära ut uppgifter. Det är oroande att regeringen endast ger exempel på sådant som kommer att begäras ut och att det är framtida situationer på arbetsmarknaden som ska få avgöra vilka uppgifter man kommer att begära från kassorna. Att genom en lagändring skapa ett "carte blanche" för regeringen i en så känslig fråga bör enligt vår mening starkt ifrågasättas.

Vi kan dessutom konstatera att det saknas en uppskattning av hur mycket extra arbete förslaget medför för kassorna och en analys av de ekonomiska konsekvenser som följer av detta.

Det finns ytterligare oklarheter. Vi noterar att regeringen med anledning av en remissynpunkt från nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet i fråga om möjligheterna att ta del av uppgifter hos SCB svarar att man "för närvarande" inte anser att uppgifterna ska klassas som officiell statistik. Det är mycket oroande att regeringen därmed lämnar öppet för ett annat förhållningssätt i framtiden.

En annan oklarhet är hur förslaget förhåller sig till personuppgiftslagen (PUL), vilket tas upp i Sacos remissvar. Om det råder oklarheter om detta, bör saken enligt vår mening utredas innan beslut fattas.

Vi värdesätter att konstitutionsutskottet har yttrat sig till arbetsmarknadsutskottet och uppmärksammar särskilt att konstitutionsutskottet anser att redan möjligheten att uppgifterna i identifierbart skick kan skickas vidare till regeringen innebär ett integritetsproblem. Vi beklagar dock att konstitutionsutskottets majoritet kommer till en annan slutsats än vi i den avvägning som ska göras mellan intrånget i den enskildes integritet och det som den föreslagna lagstiftningen är avsedd att uppnå.

Vi instämmer i den avvikande mening som företrädarna för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnat till konstitutionsutskottets yttrande. De eventuella fördelar som den föreslagna lagändringen syftar till att uppnå överväger inte intrånget i den enskildes integritet. Som påpekas i den avvikande meningen ska de insamlade uppgifterna användas för arbetsmarknadspolitiska bedömningar på gruppnivå trots att lagförslaget innebär att uppgiftsskyldigheten ska gälla på individnivå. Vi ser liksom konstitutionsutskottets minoritet en allvarlig risk för att skyddet för föreningsfriheten urholkas. Vi instämmer också i att det förhållandet att ingen lagreglering föreslås om de uppgifter som ska omfattas av rapporteringskyldigheten och inte heller om att uppgifterna ska lämnas till regeringen i avidentifierat skick skapar en rättsosäkerhet som är oförenlig med intresset av skydd för den enskildes integritet.

Vi socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister anser det anmärkningsvärt att regeringen inte tar Lagrådets synpunkter i beaktande när det gäller utformningen av lagtexten. Vi anser liksom Lagrådet att uppgifterna borde lämnas utan att enskilda medlemmar namnges eller på annat sätt identifieras.

Sammantaget anser vi att propositionen i denna del har så stora brister att den bör avslås av riksdagen. Detta innebär att vi tillstyrker motion A5 yrkande 2.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:7 Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Följdmotionen

2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, mp, v):

1. Riksdagen beslutar att avslå propositionens förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen, när det gäller 47 a §.
2. Riksdagen beslutar att avslå propositionens förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, när det gäller 94 b § första och andra styckena.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 47 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av *rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands *skall* jämföras med arbete i Sverige.

Om regeringen har träffat överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, *skall* arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.

3 §¹

Rätt till ersättning har endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt denna lag, om inte något annat följer av *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen*².

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa arbeten utförda utomlands *ska* jämföras med arbete i Sverige.

Om regeringen har träffat *en* överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivs i denna lag, *ska* arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.

47 a §

En ansökan om ersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista

¹ Senaste lydelse 2006:470.

² EUT L 166, 30.4.2004 s. 1, (Celex 32004R0883).

dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns synnerliga skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 i fråga om 47 a § och i övrigt den 1 maj 2010.

2. Bestämmelsen i 47 a § ska inte tillämpas i fråga om ansökningar som inkommit före den 1 januari 2010.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att 21 och 87 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2008:410) om ändring i nämnda lag ska införas en ny punkt, 3, av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 37 a, 48 c och 94 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande. Den som är anställd hos arbetslöshetskassan får inte vara ordförande.

Styrelsen utser även en kassaföreståndare och en sekreterare. Bestämmelserna i 17 § andra stycket gäller också kassaföreståndaren. Kassaföreståndaren får inte vara styrelseledamot *eller kassaföreståndare* i en annan kassa.

Styrelsen utser även en kassaföreståndare och en sekreterare. Bestämmelserna i 17 § andra stycket gäller också kassaföreståndaren. Kassaföreståndaren får inte vara styrelseledamot i en annan kassa.

Vid lika röstetal avgörs frågan genom lottning.

37 a §

Styrelsen får uppdra åt kassaföreståndaren att fatta beslut i ärenden om uteslutning av en medlem och om fränkännande av rätt till ersättning. Styrelsen får dock inte uppdra åt kassaföreståndaren att fatta beslut i ärenden om omprövning av sådana beslut.

48 c §

En finansierings- eller arbetslöshetsavgift får inte ändras efter tolv månader från utgången av den kalendermånad som avgiften avser, om anledningen till ändringen är att de uppgifter som legat till grund för beräkningen av avgiften ändrats.

87 §³

För den kompletterande kassan gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag med följande undantag.

Bestämmelserna i 1 § andra stycket och 5 § första stycket 2 om kassans verksamhetsområde, bestämmelsen i 3 § om minsta antal medlemmar, bestämmelsen i 8 § om att registrering i vissa fall får vägras samt bestämmelserna i 82–84 §§ om fusion gäller inte.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48–48 b §§ om finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift, i 94 a § om uppgiftsskyldighet, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. *Vad* som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för *vad* som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller *vad* som i tredje stycket sägs om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48–48 b §§ om finansieringsavgift och arbetslöshetsavgift, i 94 a och 94 b §§ om uppgiftsskyldighet, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. *Det* som sägs om medlem i 31 och 61 §§ gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för *det* som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller *det* som sägs i fjärde stycket om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

94 b §

En arbetslöshetskassa ska på begäran av Statistiska central-

³ Senaste lydelse 2009:665.

byrån lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som myndigheten behöver för framställning av statistik i enlighet med sådant uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket och om när uppgifter får lämnas ut elektroniskt.

3. Förändringar av de uppgifter som legat till grund för beräkningen av en förhöjd finansieringsavgift enligt 48 § i dess äldre lydelse får, efter utgången av 2009, inte leda till att avgiften ändras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU3y

Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har den 13 oktober 2009 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2009/10:7 Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen, om förslaget att en arbetslöshetskassa på begäran av Statistiska centralbyrån ska lämna uppgifter till Statistiska centralbyrån om medlemskap och medlemmars ersättning (propositionen punkt 2 och avsnitt 6) samt den motion som väckts med anledning av propositionen i motsvarande del.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen, utöver vissa ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, att en arbetslöshetskassa på begäran av Statistiska centralbyrån (SCB) ska lämna de uppgifter om medlemskap i kassan och medlemmars ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen som SCB behöver för framställning av statistik i enlighet med sådana uppdrag från regeringen som syftar till att kartlägga och analysera arbetsmarknaden. Regeringen ska enligt propositionen meddela de närmare föreskrifterna om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet gentemot SCB.

Regeringen behöver enligt propositionen ett gott beslutsunderlag för att kunna utforma en ändamålsenlig arbetsmarknadspolitik och en samhällsekonomiskt effektiv arbetslöshetsförsäkring. Ett sådant beslutsunderlag kan vara statistikuppgifter framställda av SCB. För att en mer detaljerad analys och kartläggning av arbetsmarknaden ska kunna göras behöver SCB få del av vissa uppgifter dels ur arbetslöshetskassornas medlemsregister, dels ur kassornas handläggnings- och utbetalningssystem.

De uppgifter som arbetslöshetskassorna ska lämna i statistiksyfte kan enligt propositionen utgöras av exempelvis person- och samordningsnummer, tidpunkter för in- och utträde i en arbetslöshetskassa samt utbetald ersättning. Uppgifterna är enligt regeringen nödvändiga bl.a. för att kunna skapa en tydlig och korrekt bild av vilka grupper som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen samt av vilka effekter och konsekvenser de olika villkoren och förutsättningarna i försäkringen får för enskilda grupper. Behovet av analyser och kartläggningar är emellertid föränderligt. De uppgifter som SCB behöver kan enligt regeringen förväntas variera över tid och det är därför inte möjligt att i förväg veta vilka uppgifter som är nödvändiga och vid vilken tidpunkt de behövs. Att reglera dessa frågor i lag skulle enligt regeringen inte vara ändamålsenligt och snarare riskera att göra uppgiftsskyldigheten vidare än nödvändigt. Regeringen föreslår därför att de närmare föreskrifterna om uppgiftsskyldigheten bör regleras i en förordning.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Lagrådets yttrande och några ytterligare remissynpunkter

Lagrådet har, liksom vissa andra remissinstanser, framfört invändningar som tar sikte på att det från integritetssynpunkt kan vara känsligt att arbetslöshetskassorna lämnar ut uppgifter om medlemmar och deras ersättning. Enligt Lagrådets mening bör den avvägning som ska göras mellan behovet av uppgifterna och integritetsskyddet komma till uttryck i lagtexten. Lagrå-

det har därför föreslagit en annan lydelse av den paragraf där detta kommer till uttryck. Vidare anser Lagrådet att det bör lagfästas att de uppgifter som ska lämnas till SCB inte ska namnge eller annars identifiera en medlem.

En annan invändning som har framförts av några remissinstanser är att uppgifter om en enskilds val av arbetslöshetskassa i vissa fall kan ge information om att denna person är medlem i en viss arbetstagarorganisation och därmed t.o.m. utgöra en indikation på vilken politisk åskådning den enskilde har.

Förslagets förhållande till integritetsskyddet enligt propositionen

Regeringen anför i propositionen att den i hög grad delar Lagrådets uppfattning att det är av största vikt att det råder ett starkt skydd för enskildas integritet men att syftet med bestämmelsen skulle falla med den konstruktion som Lagrådet föreslår. Skyddet för den personliga integriteten är enligt regeringen dessutom väl tillgodosett genom den gällande lagstiftningen, inte minst i fråga om sekretess. Hos SCB gäller ett starkt sekretessskydd för de aktuella uppgifterna. Vidare framhåller regeringen att de uppgifter som SCB ska lämna till regeringen kommer att lämnas i oidentifierat skick. Mot denna bakgrund har regeringen valt att inte följa Lagrådets förslag i denna del.

När det gäller den påstådda möjligheten att kartlägga enskildas fackliga och politiska hemvist anför regeringen att arbetslöshetskassorna är självständiga i förhållande till arbetstagarorganisationerna och att medlemskapet i en viss arbetslöshetskassa inte i sig är en känslig uppgift. Några säkra slutsatser i fråga om en enskilds politiska åsikter kan enligt regeringen inte dras av en uppgift om medlemskap i en viss arbetslöshetskassa.

Regeringen anser att det är av synnerlig vikt att det finns ett gott beslutsunderlag för att på bästa sätt rikta och prioritera insatserna på arbetsmarknaden, vilket är av stor vikt eftersom det får såväl stora samhällsekonomiska effekter som konsekvenser för den enskilde. Behovet av att kunna prioritera rätt i dessa avseenden överväger enligt propositionen i detta fall det intrång i den enskildes integritet som förslaget kan medföra.

Lagrådets förslag att låta avvägningen mellan behovet av inhämtade uppgifter och integritetsskyddet komma till uttryck i lagtexten riskerar enligt propositionen snarare att leda till oklarheter. Principen om proportionalitet genomsyrar redan verksamheten i hela förvaltningen och är grundläggande både för EG-rätten och rättighetsskyddet enligt den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det vore därför enligt regeringen mindre lämpligt att ta in en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse i en specifik sekretessbrytande lagbestämmelse. En sådan bestämmelse riskerar att leda till oklarhet om vad som gäller på andra områden där motsvarande uttryckliga bestämmelse inte finns.

Motionen

I motion 2009/10:A5 av Berit Högman m.fl. (s, v, mp) yrkande 2 begärs att riksdagen beslutar att avslå propositionens i här aktuell del. I motionen anförs bl.a. att det ur integritetssynpunkt inte är lämpligt att arbetslöshetskassorna lämnar ut sådana uppgifter, inte minst eftersom medlemskap i en arbetslöshetskassa ofta kan kopplas samman med medlemskap i en fackförening. Medlemskap i en a-kassa är enligt motionärerna en privat angelägenhet, föreningsrätten är grundlagsskyddad och rätten att bilda och vara med i en förening är en grundläggande demokratisk och mänsklig rättighet. Det är enligt motionen oroande att regeringen endast anger exempel på vilka uppgifter som kommer att begäras ut och att framtida situationer på arbetsmarkanden får avgöra detta. Det kan starkt ifrågasättas att regeringen genom den föreslagna lagändringen ges ett "carte blanche" i en sådan känslig fråga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att skyddet för enskildas personliga integritet beaktas och respekteras i lagstiftningen. Åtgärder som riskerar att ingripa i enskildas integritet förutsätter noggranna överväganden och bör vidtas med försiktighet. Ett ingrepp ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. En avvägning måste alltså göras mellan intrånget i den enskildes integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna.

I det nu aktuella lagstiftningsärendet finns det anledning att särskilt uppmärksamma att en begränsning av vilka uppgifter som kan krävas in av arbetslöshetskassorna inte föreslås bli fastlagd i lag samt att något lagreglerat hinder inte heller föreslås för att regeringen ska få ta del av uppgifter som namnger eller på annat sätt identifierar enskilda medlemmar i en arbetslöshetskassa. Det innebär att regeringen själv, genom förordning eller på annat sätt, kan förfoga över hur uppgifterna ska användas. I viss mån riskerar detta att medföra en osäkerhet om vad rapporteringsskyldigheten faktiskt innebär.

Viss statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Det gäller exempelvis uppgifter om Sveriges befolkning, sysselsättning, hälso- och sjukvård, ekonomi och miljö. Sådana uppgifter kallas officiell statistik och förs av bl.a. SCB. I lagen (2001:99) om officiell statistik föreskrivs bl.a. att den officiella statistiken ska framställas med beaktande av skydd för fysiska och juridiska personers intressen. Enligt lagens 14 § får en statistikansvarig myndighet behandla personuppgifter för framställning av statistik. Behandling av personuppgifter får omfatta uppgift om personnummer. Utskottet konstaterar mot bakgrund av detta att insamling av personnummer för statistikändamål, inklusive uppgift om person- och samordningsnummer, redan förekommer.

Den statistikbearbetning som åsyftas i propositionen ska enligt vad regeringen anför inte vara att klassificera som officiell statistik. Här är det i stället fråga om uppgifter som framställs på uppdrag av regeringen för att utgöra ett underlag för regeringens arbetsmarknadspolitik. Vad som föreskrivs i lagen om officiell statistik om bl.a. behandling av personuppgifter gäller emellertid enligt 1 § tredje stycket även för framställning av annan statistik än den officiella och skulle därmed vara tillämpligt även på den nu föreslagna statistikverksamheten. Vidare gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, för inhämtande och bearbetning både av den officiella statistiken och för annan statistik. Ytterligare föreskrifter om insamling av statistikunderlag finns i förordningar och regleringsbrev.

När uppgifter samlats in av SCB råder enligt 24 kap. 8 § OSL absolut sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Sekretessen hindrar emellertid, enligt 10 kap. 15 § OSL, inte att uppgifterna lämnas till riksdagen eller regeringen.

När statistikuppgifterna förvaras hos regeringen omfattas de inte av någon sekretessbestämmelse. Av propositionen framgår dock att uppgifterna kommer att lämnas till regeringen i avidentifierat skick. Regeringen har också tydligt angett att den varken har intresse av eller för avsikt att inhämta uppgifter som direkt eller indirekt skulle kunna avslöja enskildas medlemskap i en viss kassa. Icke desto mindre anser utskottet att redan möjligheten att uppgifterna i identifierbart skick kan skickas vidare till regeringen innebär ett integritetsproblem. Samtidigt konstaterar utskottet att bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL om att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen är en sekretessbrytande bestämmelse som gäller varje sekretessbelagd uppgift, inklusive de personuppgifter som insamlas för framställning av den officiella statistiken. Att i speciallagstiftning införa en särskild bestämmelse om att just de i det föreliggande lagförslaget aktuella uppgifterna skulle undantas från bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL anser utskottet vore ett alltför stort avsteg från den grundläggande systematiken i OSL för att komma i fråga.

Utskottet har dessutom diskuterat lämpligheten i att ålägga privaträttsliga subjekt en rapporteringsskyldighet i förhållande till en statlig myndighet men konstaterar att detta förekommer i viss utsträckning redan i dag. I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns bestämmelser om arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet i förhållande till exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Att olika former av privaträttsliga subjekt åläggs liknande uppgifter förekommer också på annat håll. Här kan nämnas AB Svensk Bilprovningss rapporteringsskyldighet till exempelvis Transportstyrelsen och stiftelsen Svenska Filminstitutets skyldighet att lämna rapporter till regeringen. Gemensamt för de nämnda exemplen kan kort sägas vara att de privaträttsliga organen utför myndighetsutövning eller i huvudsak är finansierade av statliga medel. Uppgiftsskyldighet

åläggs vidare enskilda i en rad lagar som inte gäller statistik, t.ex. i skattelagstiftningen. Arbetslöshetskassorna utför myndighetsutövning och är i huvudsak finansierade av statliga medel. Utskottet konstaterar mot bakgrund av detta att det inte innebär någon principiell nyhet att ålägga arbetslöshetskassorna den nu aktuella rapporteringsskyldigheten.

Utskottet anser vid en samlad bedömning att behovet av statistik till stöd för överväganden om arbetsmarknadspolitiska insatser är så stort att det, mot bakgrund av det skydd för den personliga integriteten som tillförsäkras genom gällande sekretesslagstiftning, får väga över de invändningar som redovisats i det föregående. Vad regeringen föreslagit får därmed anses innebära att det uppnås en godtagbar balans mellan de olika intressena. Utskottet förutsätter att regeringen även i det fortsatta författningsarbetet noga beaktar och respekterar skyddet för enskildas integritet. Med detta anser utskottet att regeringens förslag bör kunna tillstyrkas.

Stockholm den 20 oktober 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Sinikka Bohlin (s).

Avvikande mening

Vissa ändringar i arbetslöshetsförsäkringen (s, v, mp)

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s) anför:

Utskottets uppgift i detta yttrande är i första hand att bedöma om regeringens förslag i den del som rör statistikuppgifter från arbetslöshetskassor är förenlig med grundlagens regler om medborgerliga fri- och rättigheter. En avvägning måste göras mellan intrånget i den enskildes integritet och vad den föreslagna lagstiftningen är avsedd att uppnå. I denna avvägning gör vi följande överväganden. De eventuella fördelar som den föreslagna lagändringen syftar till att uppnå överväger inte intrånget i den enskildes integritet. De insamlade uppgifterna ska enligt propositionen användas för arbetsmarknadspolitiska bedömningar på gruppnivå. Trots detta innebär lagförslaget att uppgiftsskyldigheten ska gälla på individnivå. Vi delar Lagrådets kritik i denna del och anser att uppgifterna borde lämnas utan att namnge eller på annat sätt identifiera enskilda medlemmar. Förslaget innebär en allvarlig risk för att skyddet för föreningsfriheten urholkas och det är dessutom enligt vår mening principiellt tveksamt att privaträttsliga subjekt ska åläggas rapporteringsskyldighet gentemot staten. Slutligen anser vi att avsaknaden av lagreglering om dels vilka uppgifter som ska omfattas av rapporteringsskyldigheten, dels att de ska lämnas till regeringen i avidentifierat skick, skapar en rättsosäkerhet och är oförenlig med intresset av skydd för den enskildes integritet. Sammantaget har förslaget i denna del så stora brister att vi anser att det måste avstyrkas.