



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 anförts 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.