

RP 40/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utvidgning av arbetslöshetskassornas uppgifter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om arbetslöshetskassor ändras.

Enligt förslaget propositionen ges arbetslöshetskassorna möjlighet att för sina medlemmar tillhandahålla tjänster som stöder sysselsättningen. Arbetslöshetskassan föreslås kunna tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster för att stödja sysselsättningen bland sina medlemmar.

De tjänster som arbetslöshetskassan tillhandahåller är enligt förslaget privat arbetskraftsservice som inte ersätter den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen. Tillhandahållandet av och deltagandet i tjänsterna är baserat på frivillighet. Tjänsterna ska finansieras med arbetslöshetskassans egna medel. Offentlig finansiering ska inte användas för att finansiera tjänsterna.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft sommaren 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Arbetslöshetskassorna	4
2.1.1 Arbetslöshetskassornas uppgift och verksamhetsområde	4
2.1.2 Finansiering av arbetslöshetskassornas verksamhet	5
2.1.3 Tillsyn över arbetslöshetskassorna	7
2.2 Offentlig arbetskrafts- och företagservice	8
2.2.1 Allmänt	8
2.2.2 Arbetsförmedlingsservice	8
2.2.3 Information och rådgivning	8
2.2.4 Sakkunnigbedömningar	9
2.2.5 Vägledning för yrkesval och karriär	9
2.2.6 Träning	9
2.2.7 Överföring till kommunerna av ansvaret för ordnande av arbetskraftsservice	9
2.3 Privat arbetskraftsservice	9
2.3.1 Allmänt	9
2.3.2 Informationsskyldighet för dem som tillhandahåller privat arbetskraftsservice	10
2.3.3 Förbud att ta ut avgifter för privat arbetsförmedling	10
2.4 Bedömning av nuläget	11
3 Mål	12
4 Förslagen och deras konsekvenser	12
4.1 De viktigaste förslagen	12
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	16
4.2.1 Konsekvenser för hushållen	16
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser	17
4.2.3 Konsekvenser för företagen	21
4.2.4 Konsekvenser för de verkställande aktörerna	22
5 Alternativa handlingsvägar	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	25
5.1.1 Definition av serviceuppgiften	25
5.1.2 Förhållande till den offentliga arbetskraftsservicen	25
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	26
5.2.1 Danmark	26
5.2.2 Sverige	27
6 Remissvar	27
6.1 Sammanfattning av remissvaren	27
6.1.1 Den nya serviceuppgiftens innehåll och mål	28
6.1.2 Finansiering av tjänsterna	28
6.1.3 Tillsyn över arbetslöshetskassorna	29
6.1.4 Skyldighet att delta i service och servicens förhållande till den offentliga arbetskraftsservicen	30
6.1.5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	30

6.1.6	Behandling av personuppgifter	31
6.1.7	Övrigt	32
6.1.8	Ikraftträdande	33
6.2	Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	33
7	Specialmotivering	34
8	Bestämmelser på lägre nivå än lag	38
9	Ikraftträdande	38
10	Verkställighet och uppföljning	39
11	Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	39
11.1	Näringsfrihet och rätt till arbete	39
11.2	Offentliga förvaltningsuppgifter	40
11.3	Internationella förpliktelser	43
11.4	Behandling och skydd av personuppgifter	44
LAGFÖRSLAG		46
	Lag om ändring av lagen om arbetslöshetskassor	46
BILAGA		48
PARALLELLTEXT		48
	Lag om ändring av lagen om arbetslöshetskassor	48

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ges arbetslöshetskassorna möjlighet att erbjuda sina kunder arbetskraftsservice.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Centrala arbetsmarknadsparter och representanter för arbetslöshetskassorna har deltagit i beredningen av propositionen.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss från den 15 januari 2024 till den 26 februari 2024. Remissvaren finns offentligt tillgängliga i utlåntandetjänsten på adressen <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=fe7b758e-6416-4d56-8644-644da73197a9> och beredningsunderlaget till propositionen på adressen <https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM097:00/2023>.

Utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen kan läsas på adressen: <https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen/utlatanden>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Arbetslöshetskassorna

2.1.1 Arbetslöshetskassornas uppgift och verksamhetsområde

Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga sammanslutningar som sköter offentliga lagstadgade uppgifter. Bestämmelser om arbetslöshetskassornas verksamhet finns i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984). En arbetslöshetskassa är en på grundval av ömsesidig ansvarighet verksam sammanslutning vars medlemmar antingen är löntagare (*löntagarkassa*) eller företagare (*företagarkassa*). Arbetslöshetskassorna har till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt härtill anslutna ersättningar för uppehälle. Arbetslöshetskassor får inte bedriva annan verksamhet än verksamhet som avses i lagen om arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna har dock annanstans i lag getts i uppgift att verkställa förmåner. Arbetslöshetskassorna verkställer den alterneringsersättning som avses i lagen om alterneringsledighet (1305/2002) samt det rörlighetsunderstöd och den omställningspenning som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Arbetslöshetskassan har hela landet som verksamhetsområde. Det finns 13 löntagarkassor och en företagarkassa. Antalet arbetslöshetskassor har minskat i jämn takt de senaste åren till följd av ett flertal sammanslagningar. Arbetslöshetskassornas medlemsantal har inte förändrats i någon betydande grad under årens lopp. Vid utgången av år 2022 hade arbetslöshetskassorna cirka två miljoner medlemmar. I tabell 1 presenteras arbetslöshetskassornas medlemsantal och förmånstagarnas antal den 31 december 2022. Det förekommer betydande skillnader mellan arbetslöshetskassorna i fråga om storlek och hur stor andel av medlemmarna som är förmånstagare. År 2022 hade de minsta kassorna under 20 000 medlemmar och de största över 500 000. Sju kassor hade över 100 000 medlemmar år 2022. Arbetslöshetskassorna skiljer sig också åt när det gäller vem som får ansluta sig till kassan. En del arbetslöshetskassor är öppna för alla löntagare medan en del är branschspecifika. Det finns en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare.

Utöver de förmånstagare som framgår av tabellen får en del av arbetslöshetskassans medlemmar förmåner från Folkpensionsanstalten i form av antingen arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning. Det är fråga om sådana arbetslösa arbetssökande som ännu inte har uppfyllt arbetsvillkoret för löntagare eller företagare under medlemstiden i arbetslöshetskassan eller som är långtidsarbetslösa, dvs. som fått den inkomstrelaterade dagpenning som betalas av en arbetslöshetskassa under maximitiden och därför har övergått till arbetsmarknadsstöd.

Tabell 1. Arbetslöshetskassornas medlemsantal och förmånstagarnas antal 31.12.2022. Källa: Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf.

Arbetslöshetskassa	Medlemsantal	Förmånstagare	Förmånstagarnas andel av medlemmarna
Avoin työttömyyskassa	193 467	39 556	20 %
Eriyisalojen Toimihenkilöiden Työttömyyskassa ¹	21 276	3 376	16 %
Eriyiskoulutettujen työttömyyskassa Erko	90 868	7 665	8 %
Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa	126 116	20 945	17 %
Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO	243 429	15 107	6 %
Kuljetusalan työttömyyskassa ²	34 553	7 332	21 %
Lakimiesten ja Lääkärien työttömyyskassa	34 587	552	2 %
Opetus ja tiede -työttömyyskassa	104 998	8 206	8 %
Palvelualojen Työttömyyskassa	121 229	27 292	23 %
Paperityöväen työttömyyskassa	13 152	2 368	18 %
Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa ³	17 220	2 728	16 %
Super työttömyyskassa	65 033	5 753	9 %
Sähköalojen Työttömyyskassa ⁴	17 257	2 140	12 %
Terveysthuoltoalan Työttömyyskassa	133 108	5 588	4 %
Työttömyyskassa Aaria	93 128	8 196	9 %
Työttömyyskassa Pro	92 535	8 758	9 %
YTK Työttömyyskassa	515 447	92 093	18 %
Yrittäjän Työttömyyskassa	28 506	1 468	5 %

2.1.2 Finansiering av arbetslöshetskassornas verksamhet

Arbetslöshetskassornas finansiering består av medlemsavgifter, av en andel som betalas av Sysselsättningsfonden samt av en statsandel. Enligt 2 § 2 mom. 3 punkten i lagen om arbetslöshetskassor ska i kassans stadgar anges grunderna för bestämmande av medlemsavgifterna och hur avgifternas storlek ändras. Skyldigheten att betala medlemsavgiften är en av kassamedlemmarnas viktigaste skyldigheter. En del arbetslöshetskassor tar hos sina

¹ Numera en del av kassan Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO

² Numera en del av Avoin työttömyyskassa

³ Numera en del av Avoin työttömyyskassa

⁴ Numera en del av arbetslöshetskassan Aaria

medlemmar ut en medlemsavgift som utgör en viss procent av löneinkomsterna, men de flesta kassor tar ut en fast månads- eller årsavgift.

En arbetslöshetskassa ska ha en utjämningsfond till vilken det årliga överskottet av kassans medlemsavgifter överförs. Utjämningsfondens syfte är att trygga kassans finansiering och likviditet, och dess medel används till att finansiera den utgift som kassan ansvarar för och som består av förtjänstdelen och till att finansiera arbetslöshetskassans verksamhet. I utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa ska det finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ska det finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år. För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturerna kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare förkovra utjämningsfonden med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv svarar för under högst sju år. De medel som finns i utjämningsfonden har samlats in genom kassans medlemsavgifter och avkastningen av dem.

Arbetslöshetskassorna finansierar största delen av förvaltningskostnaderna med intäkter från medlemsavgifterna. Förvaltningskostnaderna består av personalkostnader, avskrivningar, kostnader för tillsyn över verksamheten, medlemsavgifter och andra förvaltningskostnader. Centrala personalkostnader i anslutning till utbetalningen av förmåner som föranleder förvaltningskostnader är löner och arvoden till dem som utför arbetsuppgifter i anslutning till handläggning och utbetalning av förmåner samt lönebikostnader som bestäms direkt på grundval av den lön som betalats för sådant arbete. Avskrivningar som direkt hänför sig till utbetalning av förmåner gäller avskrivningar på anskaffningsutgiften för materiella tillgångar som hänför sig till förmånsbehandling, såsom maskiner, och avskrivningar på anskaffningsutgifter för immateriella rättigheter, såsom nyttjanderätter till informationssystem, som skaffas för utbetalningen. Andra förvaltningskostnader i anslutning till utbetalningen av förmåner är de kostnader för informationssystem som faktureras för utbetalning och återkrav av förmånerna och till exempel de kostnader som orsakas av att beslut skickas. Utbetalningen av förmånerna kan också vara förenad med andra kontorskostnader och dessutom med lokalkostnader.

Arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader finansieras med statens och Sysselsättningsfondens andelar av förvaltningskostnaderna samt med respektive arbetslöshetskassas egna medel. Bestämmelser om statens och Sysselsättningsfondens finansieringsandelar som anvisas för förvaltningskostnader finns i 26 § i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984). Som statens andel av förvaltningskostnaderna och som Sysselsättningsfondens andel betalas ett belopp som motsvarar grunddagpenningen enligt 6 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa för varje påbörjat antal 100 medlemmar och 0,35 procent av de arbetslöshetsdagpenningar som kassan betalat under det senaste kalenderåret, de alterneringsersättningar som avses i lagen om alterneringsledighet (1305/2002) och de kostnadsersättningar enligt 9 kap. 1 § i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice (916/2012) för vilka statens andel eller Sysselsättningsfondens andel betalas. Som Sysselsättningsfondens andel betalas dessutom till löntagarkassorna 2 euro för varje beslut om inkomstrelaterad dagpenning. De andelar som hänför sig till förvaltningskostnaderna får likväl inte sammanlagt överskrida fyra femtedelar av kassans skäligen förvaltningskostnader.

Den andel av förvaltningskostnaderna som inte täcks med statens och Sysselsättningsfondens nämnda andelar finansieras med arbetslöshetskassans egna medel. För detta finansieringsansvar

tar arbetslöshetskassan med stöd av 19 § i lagen om arbetslöshetskassor ut en medlemsavgift som ska bestämmas så att intäkten av medlemsavgiften i löntagarkassan tillsammans med statsandelen och Sysselsättningsfondens andel och i företagarkassan tillsammans med statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassans förbindelser ska kunna fullgöras.

Finansinspektionen fastställer årligen varje arbetslöshetskassas medlemsavgift på framställning av kassan med beaktande av vad som i 20 § i lagen om arbetslöshetskassor föreskrivs om utjämningsfonder och i 20 a § om arbetslöshetskassans plan för återställande av en sund finansiell ställning.

I 9 § i statsrådets förordning om verkställighet av lagen om arbetslöshetskassor (272/2001) föreskrivs det närmare om fastställande av medlemsavgiften. Enligt förordningen ska en arbetslöshetskassa då den ansöker om fastställande av medlemsavgift hos Finansinspektionen till sin ansökan foga budgeten för följande år samt en kalkyl över medlemsavgiftens tillräcklighet med beaktande av arbetslöshetskassans förmåner, förvaltningskostnader och överföringar till utjämningsfonden samt, om arbetslöshetskassan önskar att dess plan för återställande av en sund finansiell ställning beaktas vid fastställandet av medlemsavgiften, planen för återställande av en sund finansiell ställning.

Av förfarandet följer att om arbetslöshetskassans förslagna medlemsavgift enligt Finansinspektionens åsikt inte är tillräcklig för att arbetslöshetskassan ska kunna uppfylla sitt ansvar, kan Finansinspektionen inte fastställa arbetslöshetskassans medlemsavgift enligt kassans förslag.

2.1.3 Tillsyn över arbetslöshetskassorna

Bestämmelser om tillsynen över arbetslöshetskassorna finns i lagen om arbetslöshetskassor och i lagen om Finansinspektionen (878/2008). Enligt 58 § i lagen om arbetslöshetskassor svarar Finansinspektionen för tillsynen över arbetslöshetskassorna. Enligt 4 § i lagen om Finansinspektionen är arbetslöshetskassorna så kallade övriga tillsynsobjekt. Bestämmelserna skiljer sig till en del från bestämmelserna om så kallade auktoriserade tillsynsobjekt.

Finansinspektionen övervakar att arbetslöshetskassorna iakttar de bestämmelser som gäller deras verksamhet samt Finansinspektionens föreskrifter som utfärdats med stöd av bestämmelserna.

I lagen om Finansinspektionen finns allmänna bestämmelser om myndighetens tillsynsbefogenheter såsom rätten att få uppgifter som behövs för tillsynen, om granskningsrätt samt om de administrativa påföljder som står till myndighetens förfogande. I lagen om arbetslöshetskassor finns branschspecifika specialbestämmelser om Finansinspektionens uppgifter och behörighet.

Med stöd av lagen om arbetslöshetskassor registrerar Finansinspektionen bland annat arbetslöshetskassor när de bildas och fastställer deras stadgar samt ändringar i stadgarna. Finansinspektionen för register över arbetslöshetskassorna. Finansinspektionen ska fastställa stadgarna för en arbetslöshetskassa om de är lagenliga och registrera arbetslöshetskassan om registeranmälan uppfyller de krav som ställs på den i lag. Eftersom arbetslöshetskassornas verksamhet avviker från försäkringsbolagens och arbetspensionsbolagens, är det inte nödvändigt att ställa sådana krav på registreringen som motsvarar beviljandet av koncession. Arbetslöshetskassornas verksamhet begränsas till den verksamhetskrets som anges i lagen.

Finansinspektionen meddelar närmare föreskrifter om bland annat arbetslöshetskassornas placerings-, riskhanterings- och återhämtningsplan. Fusion och delning i fråga om arbetslöshetskassor förutsätter Finansinspektionens tillstånd.

I praktiken iaktas inom tillsynen över arbetslöshetskassorna i stor utsträckning ett tillvägagångssätt där man utöver de ordinarie inspektionerna av kassor och den ekonomiska tillsynen inriktar tillsynen över och styrningen av verkställigheten på helheter som är av betydelse för en god förvaltning och för medlemmarnas rättsskydd och likställighet. Föremålet för den ekonomiska tillsynen är arbetslöshetskassornas förmåga att fullgöra sina förbindelser, det vill säga finansiera de lagstadgade förmånerna. Dessutom ska man försäkra sig om arbetslöshetskassornas självständiga ställning och om att deras medel endast används i det syfte som anges i lagen.

På grund av skötseln av arbetslöshetskassornas offentliga uppgifter omfattar också justitiekanslerns och justitieombudsmannens allmänna laglighetsövervakning arbetslöshetskassornas verksamhet när de sköter uppgifter som gäller skötseln av lagstadgade förmåner. Även förvaltningslagen tillämpas på arbetslöshetskassor när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

2.2 Offentlig arbetskrafts- och företagsservice

2.2.1 Allmänt

I lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice föreskrivs det om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Arbets- och näringsmyndigheten samt det pågående kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen erbjuder som offentlig arbetskrafts- och företagsservice arbetsförmedling, information och rådgivning, kompetensutveckling och tjänster för att starta och utveckla företagsverksamhet. Till den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen hör också sakkunnigbedömningar som gäller serviceprocessen för enskilda kunder, ekonomiska förmåner som anknyter till service och sakkunnigbedömningar samt stöd och ersättningar enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

Den offentliga arbetskrafts- och företagsservice som erbjuds enskilda kunder är avgiftsfri. Även den service som erbjuds arbetsgivarna är avgiftsfri med undantag av den gemensamt anskaffade arbetskraftsutbildningen. Den utvecklingsservice för företagsverksamhet som erbjuds företag är avgiftsbelagd.

2.2.2 Arbetsförmedlingsservice

Enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice omfattar arbetsförmedlingsservicen att publicera och förmedla information om ledigförklarade arbeten, presentera arbetssökande som är lämpliga för det lediga arbetet för arbetsgivaren samt anvisa den arbetssökande att söka för honom eller henne lämpliga jobb. Arbets- och näringsbyrån bedömer arbetets lämplighet för den arbetssökande med beaktande av den arbetssökandes arbetserfarenhet, utbildning och övriga kompetens samt arbetsförmåga. Som en del av arbetsförmedlingsservicen erbjuder arbets- och näringsmyndigheten dessutom den arbetssökande möjlighet att publicera den presentation han eller hon gjort upp för att främja sin sysselsättning i den för ändamålet avsedda nättjänsten.

2.2.3 Information och rådgivning

Arbets- och närings servicen och det pågående kommunförsöket för främjande av sysselsättningen har i uppgift att stöda medborgarna i bearbetandet och genomförandet av deras yrkesmässiga mål. Arbets- och näringsbyrån, arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter och närings-, trafik- och miljöcentralen ger information och råd om lediga arbeten och jobsökning, tillgången på och anskaffning av arbetskraft, utbildningsmöjligheter och andra möjligheter till kompetensutveckling, arbetsmarknaden, branscher och yrken, inledandet av företagsverksamhet och möjligheter att utveckla verksamheten samt om service, stöd och ersättningar som står till buds för genomförande av omställningsskyddet.

2.2.4 Sakkunnigbedömningar

För att utreda en enskild kunds kompetens, yrkesskicklighet, lämplighet och valmöjligheter i fråga om arbete, företagsverksamhet och utbildning kan arbets- och näringsbyrån och närings-, trafik- och miljöcentralen skaffa sakkunnigbedömningar. Sakkunnigbedömningar skaffas för kartläggningar av kompetensen och yrkesskickligheten, undersökningar och utvärderingar av arbetsförmågan, bedömningar av företagarfärdigheter och förutsättningar för företagsverksamhet samt för inledande kartläggningar enligt lagen om främjande av integration. Lagen ger också möjlighet att skaffa andra sakkunnigbedömningar.

2.2.5 Vägledning för yrkesval och karriär

Med vägledning för yrkesvalet och karriären stöds enskilda kunder i yrkesvalet, den yrkesmässiga utvecklingen, placeringen i arbetslivet och det livslånga lärandet. Vid vägledningen för yrkesvalet och karriären får man med kundens samtycke vid behov använda lämpliga psykologiska bedömningsmetoder.

2.2.6 Träning

Som träning erbjuds jobsökar-, karriär- och arbetsträning. Genom jobsökarträningen stöder och vägleder man den enskilda kunden vid jobsökningen. Med karriärträningen stöds och vägleds den enskilda kunden vid klarläggandet av alternativ för yrkesvalet och karriären, för sökande till yrkesutbildning och för utveckling av arbetslivsfärdigheter. Syftet med arbetsträningen är att stödja och vägleda den enskilda kunden vid placeringen i arbete och utbildning som sker på arbetsplatsen. Bestämmelser om maximitiderna för träning utfärdas genom förordning av statsrådet.

2.2.7 Överföring till kommunerna av ansvaret för ordnande av arbetskraftsservice

I lagen om ordnande av arbetskraftsservice (380/2023) föreskrivs det om en överföring av organiseringsansvaret för offentlig arbetskraftsservice från arbets- och näringsbyråerna till kommunerna. Lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Den offentliga arbetskraftsservice som överförs till kommunerna motsvarar i huvudsak den arbetskrafts- och företagsservice som arbets- och näringsbyråerna för närvarande tillhandahåller. Efter lagändringen förblir innehållet i den nationella lagen oförändrat på så sätt att inga ändringar föranleds i fråga om definitionen av privat arbetskraftsservice och bestämmelserna om informationsskyldighet vid privat arbetsförmedling samt förbud att ta ut avgift för privat arbetsförmedling. Dessutom förblir innehållet i lagstiftningen om arbetsförmedling, information och rådgivning, vägledning för yrkesval och karriär, träning samt sakkunnigbedömningar nästan oförändrat.

2.3 Privat arbetskraftsservice

2.3.1 Allmänt

Arbetsförmedlingen regleras i synnerhet av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om privat arbetsförmedling (nr. 181) från 1997 samt av EU:s bemanningsdirektiv (2008/104/EG). Inom sjöfarten gäller konventionen om sjöarbete, som innehåller bestämmelser om privat sjöförmedling samt främjandet av sjöfarearnas sysselsättning. I lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och den lag om ordnande av arbetskraftsservice som den 1 januari 2025 ersätter den lagen finns dessutom bestämmelser om privat arbetskraftsservice som grundar sig på ILO:s konvention.

Med privat arbetskraftsservice avses arbetsförmedling och annan service i anslutning till jobsökning som är oberoende av arbets- och näringsmyndigheterna och som tillhandahålls av fysiska eller juridiska personer samt uthyrning av arbetskraft. De som tillhandahåller privat arbetskraftsservice ska iaktta den jämlikhet som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, och de får inte bjuda ut minderårig arbetskraft för arbete där anställning av sådan arbetskraft är förbjuden enligt lagen om unga arbetstagare (998/1993).

I Finland representeras den privata arbetsförmedlingen av bemanningsföretag samt tränings-, utbildnings- och sysselsättningstjänster som främjar sysselsättningen. Dessutom idkas privat arbetsförmedling av bland annat organisationer, fackförbund och andra företag som idkar arbetsförmedling. För att stärka de offentliga arbets- och näringsstjänsterna skaffar närings-, trafik- och miljöcentralerna årligen arbetskrafts- och företagsservice för 200 miljoner euro. För produktionen av den här servicen har också den privata sektorn en betydande roll. Arbetsförmedlingen samt inom kompetensutvecklingen vägledningen för yrkesval och karriär är i princip tjänster som arbets- och näringsbyrån producerar själv. Bland annat arbetskraftsutbildning, träningstjänster och sakkunnigbedömningar skaffas hos utomstående serviceproducenter.

2.3.2 Informationsskyldighet för dem som tillhandahåller privat arbetskraftsservice

Bestämmelser om skyldigheten att lämna uppgifter i fråga om privat arbetskraftsservice finns både i den internationella konventionen och i nationell lag. Arbets- och näringsministeriet har rätt att för tillsynen över privat arbetskraftsservice få uppgifter om servicen av dem som tillhandahåller den eller av sammanslutningar som företräder dem. Privata arbetsförmedlingsbyråer ska med tidsintervall som bestäms av den behöriga myndigheten tillstålla myndigheten den information som denna begär och som behövs för att den behöriga myndigheten på det sätt som de nationella villkoren och nationell praxis förutsätter ska få en klar bild av de privata arbetsförmedlingsbyråernas struktur och verksamhet. Dessutom behövs informationen för statistiska ändamål.

Enligt statsrådets förordning ska tillhandahållare av privat arbetskraftsservice på begäran lämna följande uppgifter till arbets- och näringsministeriet:

- 1) antalet personer per yrkesgrupp som fått arbete via förmedlingen,
- 2) de uthyrda personernas antal och den genomsnittliga längden på de uthyrda personernas anställningsförhållanden,
- 3) antalet kunder som anlitat arbetsförmedlingsservice och hyrt in arbetskraft,

4) annan service i samband med jobsökning som de tillhandahållit.

Uppgifterna ska tillställas arbets- och näringsministeriet på ett sätt som ministeriet närmare bestämmer. Uppgifterna kan samlas in till exempel med hjälp av enkäter eller olika registeruppgifter. Uppgifter om privat arbetskraftsservice har senast begärts år 2005.

2.3.3 Förbud att ta ut avgifter för privat arbetsförmedling

Bestämmelser om avgiftsförbud för arbetsförmedling i fråga om privat arbetskraftsservice finns i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om ordnande av arbetskraftsservice och ILO:s konvention.

Förbudet att ta ut avgift för privat arbetsförmedling omfattar alltså arbetsförmedlingstjänster, dvs. att publicera och förmedla information om ledigförklarade platser enligt uppdrag från en arbetsgivare, presentera sådana arbetssökande som är lämpliga för en ledig plats för arbetsgivaren på det sätt som överenskommits med denna, erbjuda den arbetssökande möjlighet att i en nättjänst publicera en presentation skapad av den arbetssökande som stöder jobsökningen, vägleda den arbetssökande till att söka jobb som är lämpliga för den arbetssökande samt bedöma arbetets lämplighet för den arbetssökande med beaktande av den arbetssökandes arbetserfarenhet, utbildning, övriga kompetens och arbetsförmåga. Förbudet att ta ut avgift för privat arbetsförmedling omfattar också information och rådgivning om lediga arbeten och jobsökning samt registrering som arbetssökande. Avgift får inte heller tas ut av hyrda arbetstagare som efter uppdragets slut anställs av ett i arbetsavtalslagen avsett användarföretag. Bestämmelser om straff vid brott mot förbudet att ta ut avgift för arbetsförmedling finns i 47 kap. 6 § i strafflagen (39/1889). Som straff för brott mot förbudet att ta ut avgift för arbetsförmedling kan en person dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

2.4 Bedömning av nuläget

Den gällande lagen om arbetslöshetskassor innehåller uttömmande bestämmelser om arbetslöshetskassans uppgifter. Enligt den har en arbetslöshetskassa till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt härtill anslutna ersättningar för uppehälle. Arbetslöshetskassor får inte bedriva annan verksamhet än verksamhet som avses i lagen om arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna har dock annanstans i lag getts i uppgift att verkställa också andra förmåner. Enligt den nuvarande lagstiftningen får en arbetslöshetskassa dock inte tillhandahålla någon som helst arbetskraftsservice eller ge råd som till exempel hänför sig till ledigförklarade arbeten eller jobsökning.

En sjunkande demografisk trend och brist på arbetskraft tär på välfärdssamhällets bärkraft. Det är också viktigt att stärka sysselsättningen i syfte att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. Även om sysselsättningsgraden i Finland har ökat de senaste åren, är arbetslöshetsgraden fortfarande hög. Enligt den sysselsättningsöversikt som arbets- och näringsministeriet offentliggjort för januari 2024 fanns det i slutet av januari 291 000 arbetslösa arbetssökande⁵. I syfte att höja levnadsstandarden i Finland, påskynda en hållbar tillväxt och trygga finansieringsbasen för välfärdssamhällets tjänster har statsminister Petteri Orpos

⁵ Finlands officiella statistik (FOS): Arbets- och näringsministeriet, arbetsförmedlingsstatistik. ISSN: 1797-3694. 2024:01, Sysselsättningsöversikt, januari 2024. Helsingfors: Arbets- och näringsministeriet (hämtad 19.3.2024). Tillgänglig på adressen: <https://temtyollisyyskatsaus.fi/graph/tkat/tkat.aspx?lang=sv>

regering som mål att uppnå en sysselsättningsgrad på 80 procent fram till 2031. Målet är också att öka antalet utförda arbetstimmar. Möjligheterna för dem som söker arbete att få arbete tryggas i första hand genom offentlig arbetskraftsservice. För att målet ska nås kunde den privata arbetskraftsservicen ha en större roll än för närvarande.

Arbetslöshetskassorna har ett stort antal medlemmar. Till arbetslöshetskassorna hör nästan två miljoner löntagare och företagare. Arbetslöshetskassorna har också kontakt med arbetslösa medlemmar, och i synnerhet de arbetslösa medlemmar som får inkomstrelaterad dagpenning håller aktivt kontakt med sin arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassorna tillhandahåller rådgivning per telefon och genom e-tjänster i fråga om de förmåner som kassan verkställer. Arbetslöshetskassorna får inte tillhandahålla rådgivning som hänför sig till exempel till jobsökning. Enligt en bedömning som gjorts av Arbetslöshetskassornas Samorganisation sker nästan en miljon kontakter med medlemmarna per år via arbetslöshetskassornas olika rådgivningskanaler. Enligt uppgifter från Arbetslöshetskassornas Samorganisation loggar medlemmarna i de tre största arbetslöshetskassorna, YTK Työttömysskassa, Korkeakoulutettujen työttömysskassa KOKO och Palvelulojen työttömysskassa, in i arbetslöshetskassans e-tjänst i medeltal 4–5 gånger i månaden. Sammanlagt loggas det in i arbetslöshetskassornas e-tjänster uppskattningsvis 8–9 miljoner gånger under ett år.

En förmånstagare är skyldig att ge arbetslöshetskassan de uppgifter som behövs för beviljande och utbetalning av förmånen. Bestämmelser om detta finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassan har tillgång till de grundläggande uppgifter om sina medlemmar som kassan behöver vid utbetalningen av den inkomstrelaterade dagpenningen. Sådana uppgifter är bland annat personuppgifter, såsom namn och adress, namnet på den senaste arbetsgivaren före arbetslösheten och åtminstone det senaste anställningsförhållandets längd, inklusive datum när det började och slutade. Kassan har också uppgifter om arbete som medlemmen eventuellt utfört under arbetslöshetstiden. Arbetslöshetskassan kan med medlemmens samtycke dra nytta av den information som den redan har vid tillhandahållandet av tjänster.

3 Mål

Syftet med propositionen är att främja sysselsättningen bland arbetslösa som hör till en arbetslöshetskassa och möjligheten att stanna kvar i arbetet för dem som hotas av arbetslöshet genom att ge arbetslöshetskassorna möjlighet att ordna sysselsättningsfrämjande service för sina medlemmar.

Enligt 1 § i lagen om arbetslöshetskassor har en arbetslöshetskassa till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt härtill anslutna ersättningar för uppehälle. Arbetslöshetskassornas lagstadgade syfte och huvudsakliga uppgift ändras inte genom de föreslagna ändringarna. Den sysselsättningsstödjande verksamhet som föreslås för kassorna är underordnad i förhållande till kassans huvudsakliga uppgift.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Genom ändringarna ges arbetslöshetskassorna möjlighet att för sina medlemmar tillhandahålla tjänster som stöder sysselsättningen. Målgruppen är uttryckligen arbetslöshetskassans enskilda medlemmar. Enligt förslaget kan arbetslöshetskassan tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster för att stödja sysselsättningen bland sina medlemmar.

De tjänster som arbetslöshetskassan tillhandahåller är enligt förslaget privat arbetskraftsservice som inte ersätter den offentliga arbetskrafts- och företags servicen. Tillhandahållandet av tjänsterna är helt och hållet baserat på frivillighet. Arbetslöshetskassan får själv genom kassamötets beslut bestämma om den ska ordna tjänster som stöder sysselsättningen bland medlemmarna.

Enligt förslaget ska det vara frivilligt för kassans medlemmar att delta i tjänsterna och det finns inga skyldigheter eller rättigheter för individen när det gäller att delta eller låta bli att delta. En försummelse av tjänsterna kan inte leda till att någon går miste om en förmån och det betalas inga förhöjningsdelar eller kostnadsersättningar för deltagandet. Under den tid en tjänst tillhandahålls betalas arbetslöshetsförmån ut under samma förutsättningar som annars när arbetssökanden är arbetslös. Om servicen skulle betraktas till exempel som studier, avgörs arbetssökandens rätt till utkomstskydd för arbetslösa med stöd av bestämmelserna om studier i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Behandling av personuppgifter

I den mån tillhandahållande av tjänster förutsätter behandling av personuppgifter har man i den föreslagna regleringen beaktat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (*allmän dataskyddsförordning*).

Enligt förslaget får en arbetslöshetskassa behandla en medlems personuppgifter med medlemmens samtycke. Den avsedda behandlingen av personuppgifter grundar sig alltså på artikel 6.1 a i den allmänna dataskyddsförordningen, dvs. det att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål. Denna grund har man kommit fram till dels därför att tillhandahållandet av sysselsättningsfrämjande tjänster enligt förslaget ska vara en uppgift för arbetslöshetskassorna som baserar sig på lag men som inte är förpliktande. När man å andra sidan beaktar det att användningen av de avsedda tjänsterna föreslås vara frivilligt för medlemmarna i en arbetslöshetskassa, har det ansetts motiverat att medlemmarna själva kan påverka om deras personuppgifter behandlas. Enligt den allmänna dataskyddsförordningen är denna behandlingsgrund inte förenad med ett handlingsutrymme för den nationella lagstiftaren, utan de krav som ställs på samtycket finns i förordningen och ska tillämpas nationellt som de är.

Arbetslöshetskassan samlar i samband med förmånsbehandlingen in sådan uppgifter om sina medlemmar som kan vara till nytta också vid tillhandahållandet och riktandet av tjänster som stöder sysselsättningen. En sådan här uppgift är till exempel personens boningsort och uppgift om hur länge arbetslösheten varat. Arbetslöshetskassan har också uppgifter åtminstone om personens senaste sysselsättning. Dessutom kan arbetslöshetskassan separat av personen be om uppgifter som behövs för tillhandahållandet av tjänster, såsom uppgifter om en medlems utbildning och sysselsättningsönskemål. I samtliga fall krävs medlemmens samtycke för att uppgifterna ska kunna utnyttjas vid tillhandahållandet av tjänster. Då arbetslöshetskassan ber om samtycke ska den beakta de villkor som den allmänna dataskyddsförordningen ställer på användning av samtycke.

Personuppgifter får alltså behandlas och utnyttjas när tjänster tillhandahålls i enlighet med det samtycke som medlemmen gett. Om arbetslöshetskassan till exempel på sin webbplats publicerar annonser om lediga jobb eller förmedlar information om lediga jobb som ledigförklarats någon annanstans, kan kassan om den så önskar rikta platsannonserna i sin

arbetsförmedlingsverksamhet utifrån medlemmens personuppgifter, om personens samtycke i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen kan anses omfatta detta. I arbetslöshetskassans e-tjänst kan medlemmen alltså få se riktade arbetsplatser som utifrån de uppgifter som kassan har kan vara lämpliga för medlemmen i fråga. Med beaktande av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen ska en medlem kunna uttrycka sitt samtycke till en sådan riktning av tjänster separat och om medlemmen så önskar också kunna vägra ge sitt samtycke till en sådan riktning av tjänster. I den ovan beskrivna funktionen är det inte fråga om automatiserat beslutsfattande och det medför inte några skyldigheter eller rättsverkningar för medlemmen. Alla jobbmöjligheter som meddelas i e-tjänsten eller på kassans webbplats syns dock för alla användare av denna service.

Enligt artikel 4.11 i den allmänna dataskyddsförordningen avser samtycke av den registrerade varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 7 i förordningen finns bestämmelser om villkoren för samtycke. När behandling av personuppgifter grundar sig på samtycke, bör den personuppgiftsansvarige bland annat kunna visa att den registrerade har gett sitt samtycke till behandlingen av sina personuppgifter. Om den registrerades samtycke lämnas i en skriftlig förklaring som också rör andra frågor, ska begäran om samtycke läggas fram på ett sätt som klart och tydligt kan särskiljas från de andra frågorna i en begriplig och lätt tillgänglig form, med användning av klart och tydligt språk. Dessutom har den registrerade rätt att när som helst återkalla sitt samtycke, vilket den registrerade ska underrättas om innan samtycke ges. Det ska vara lika lätt att återkalla som att ge sitt samtycke. Detta förutsätter i praktiken bland annat att den personuppgiftsansvarige ska ordna sin verksamhet så att information om ett eventuellt återkallande av samtycke utan dröjsmål kan tas i beaktande, eftersom det efter att samtycket har återkallats inte längre finns någon sådan rättslig grund för behandlingen som avses i förordningen. Återkallandet av samtycke ska inte påverka lagligheten av en behandling som utförts utifrån ett samtycke, innan detta återkallades. Samtycke kan i allmänhet inte anses vara frivilligt om ett villkor för tillhandahållandet av tjänsten är samtycke för behandling av sådana personuppgifter som inte behövs för att ordna tjänsten.

Aspekter som hänför sig till samtycke behandlas också i ingressen till den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt skäl 32 i ingressen kan en handling som bekräftar samtycke till exempel inbegripa att en ruta kryssas i vid besök på en internetsida eller genom någon annan förklaring eller något annat beteende som i sammanhanget tydligt visar att den registrerade godtar den avsedda behandlingen av sina personuppgifter. Tystnad, på förhand ikryssade rutor eller inaktivitet bör därför inte utgöra samtycke. Samtycket bör gälla all behandling som utförs för samma ändamål. Om behandlingen tjänar flera olika ändamål, bör samtycke ges för samtliga syften.

I skäl 42 i ingressen till förordningen preciseras villkoren för samtycke till den del att samtycke inte bör betraktas som frivilligt om den registrerade inte har någon genuin eller fri valmöjlighet eller inte utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke. I skäl 43 i ingressen konstateras det att samtycket dock inte bör utgöra en giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Detta gäller särskilt om den personuppgiftsansvarige är en myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt i fråga om alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar. Det anses inte heller att samtycke getts frivilligt, om det inte är möjligt att ge separat samtycke för olika typer av behandling av personuppgifter trots att detta är ändamålsenligt i enskilda fall.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har det dock inte heller i myndighetsverksamhet ansetts helt uteslutet att samtycke används som grund för behandling av personuppgifter. Grundlagsutskottet har ansett att till exempel det uppsökande ungdomsarbetet präglas av ett sådant frivillighetsbaserat samarbete mellan serviceanordnaren och den unga som behöver stöd så att man i den aktuella regleringskontexten kunde stödja sig på behandling av personuppgifter baserad på samtycke även om det är fråga om myndighetsverksamhet (GrUU 42/2016 rd). Vid bedömningen av om samtycke lämpar sig som grund för behandling av personuppgifter har grundlagsutskottet sålunda fäst stor vikt vid tjänstens frivillighet. När utlåtandet gavs hade den allmänna dataskyddsförordningen redan antagits och man kände till dess ikraftträdande. Grundlagsutskottet har också i sitt utlåtande lyft fram skäl 43 i dataskyddsförordningen, enligt vilken samtycke dock inte allmänt bör utgöra grunden för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Det gäller särskilt om den personuppgiftsansvarige är en myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar. Utskottet har sålunda ansett att en sådan obalans inte alltid heller förekommer i myndighetsverksamhet och ger myndighetsservicens art och förhållandena i anslutning till servicen betydelse. I utlåtandena lyfts det inte särskilt fram att även minderåriga kan höra till kundkretsen för det uppsökande ungdomsarbetet, men grundlagsutskottet har alltså inte i denna regleringskontext ansett detta utgöra ett hinder för att anse att samtycke har getts frivilligt.

Den nya uppgift som föreslås för arbetslöshetskassorna i denna proposition anses inte innebära utövning av offentlig makt och är inte en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. Enligt förslaget ska det vara frivilligt för kassans medlemmar att delta i de sysselsättningsfrämjande tjänster som kassan tillhandahåller och deltagande i eller uteblivet deltagande i tjänsterna ska inte vara förenat med någon förpliktelse eller direkta ekonomiska incitament. Försummelse av en tjänst kan inte leda till några påföljder från arbetslöshetskassan eller Arbetskraftsmyndigheten eller andra negativa förmånseffekter, men deltagande leder inte heller till att några förhöjningsdelar eller kostnadsersättningar betalas ut. Med beaktande av de rättsverkningar för individen som följer av deltagande i arbetslöshetskassornas tjänster – framför allt det att inte finns några sanktioner eller sanktionslika konsekvenser och att deltagande i tjänsterna å andra sidan inte heller är förenat med andra incitament än själva tillgången till tjänsten – kan det anses att omständigheterna ger personerna fritt val.

Arbetslöshetskassan är inte heller en myndighet, utan en privaträttslig sammanslutning som verkar på grundval av ömsesidigt ansvar. Eftersom arbetslöshetskassan är en sammanslutning som verkar på grundval av medlemmarnas ömsesidiga ansvar, har varje medlem också möjlighet att påverka kassans förvaltning till exempel genom att använda sin rösträtt vid kassamötet. En medlem i en arbetslöshetskassa är inte heller bunden till medlemskap i en enda kassa, utan får försäkra sig i en annan kassa om personen så önskar. Eftersom det enligt förslaget är frivilligt för en medlem i en kassa att utnyttja de sysselsättningstjänster som arbetslöshetskassan eventuellt ordnar, borde det inte uppkomma några större oklarheter i detta avseende. Tjänsterna skiljer sig från den offentliga Arbetskraftsservicen på grund av deras annorlunda rättsliga karaktär, eftersom uppgiften inte inbegriper utövning av offentlig makt och det är inte fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. I medborgarnas ögon skiljer sig tjänsterna från den offentliga Arbetskraftsservicen genom att de ordnas av en arbetslöshetskassa i egenskap av privaträttslig sammanslutning som verkar på grundval av ömsesidigt ansvar och till vilken det är frivilligt att ansluta sig.

På basis av det som beskrivs ovan kan det anses att en medlem har förutsättningar att ge sitt frivilliga samtycke till användningen av medlemmens personuppgifter, även om kassan annars

i olika situationer kan besluta om förmåner som gäller medlemmen. Det att en medlem i en arbetslöshetskassa låter bli att ge sitt samtycke leder inte till andra förluster eller negativa påföljder för medlemmen än det att han eller hon genom att låta bli att ge samtycke inte kan dra nytta av arbetslöshetskassans sysselsättningsfrämjande tjänster åtminstone till den del de inte kan ordnas utan att personuppgifterna används. Frivilligheten för arbetslöshetskassans medlemmar när det gäller att anlita tjänsterna kan dessutom varaktigt betonas i informationen om tjänsterna.

Eftersom den allmänna dataskyddsförordningen till dessa delar är direkt tillämplig rätt nationellt, är en arbetslöshetskassa i egenskap av registeransvarig skyldig att planera sin praxis för att be om och använda samtycke så att den motsvarar kraven i den allmänna dataskyddsförordningen. Vid ordnandet av tjänster ska arbetslöshetskassan i tillämpliga delar också beakta andra bestämmelser i den allmänna dataskyddsförordningen, till exempel de principer för behandling av personuppgifter som anges i artikel 5 i förordningen. Till dessa hör bland annat principen om uppgiftsminimering: de personuppgifter som används ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Till de nämnda principerna hör också principen om ändamålsbegränsning. Enligt den ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det är den registeransvariges uppgift att bedöma och säkerställa att senare användningsändamål är förenliga med det ursprungliga användningsändamålet för insamlingen av personuppgifter. Enligt artikel 6.4 i den allmänna dataskyddsförordningen behöver en bedömning av om användningsändamålen är förenliga dock inte göras när behandlingen av personuppgifter för något annat ändamål än det ändamål för vilket de ursprungligen samlades in grundar sig på den registrerades samtycke. Följaktligen finns det inget hinder för att arbetslöshetskassan vid tillhandahållandet av de avsedda tjänsterna använder också sådana uppgifter som den redan har tillgång till.

Om behandlingen av personuppgifter också gäller uppgifter som hör till sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen, ska utöver den rättsliga grunden enligt artikel 6 i förordningen också något av de villkor som anges i artikel 9.2 vara uppfyllt. Med uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter avses enligt artikel 9 i förordningen sådana personuppgifter som avslöjar till exempel ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgifter om en persons hälsa, sexualliv eller sexuella läggning.

Arbetslöshetskassan kan till exempel ha uppgifter om en persons nuvarande eller tidigare arbetsplatser som kan ge antydningar om medlemmens politiska åsikter eller religiösa och filosofiska övertygelse. Europeiska unionens domstol ansåg i sitt avgörande C-184/20 i målet OT mot Vyriausioja tarnybinės etikos komisija att de uppgifter som saken gällde skulle betraktas som i artikel 9 i dataskyddsförordningen avsedda uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, eftersom man av dem kunde dra slutsatser om en persons sexuella läggning. En persons arbete till exempel i ett politiskt parti eller en religiös eller filosofisk ideell förening kan innebära att det dras slutsatser om personens politiska åsikter eller övertygelser.

Artikel 9 i den allmänna dataskyddsförordningen har skrivits med avseende på det principiella förbud mot behandling av särskilda kategorier av personuppgifter som ingår i artikel 9.1. Behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter är tillåten endast under förutsättning att, utöver den rättsliga grunden enligt artikel 6 i förordningen, också något av de villkor enligt artikel 9.2 som berättigar att avvika från behandlingsförbudet är uppfyllt. Enligt artikel 9.2 a i förordningen kan behandling vara tillåten bland annat på den grunden att den registrerade uttryckligen har lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller

medlemsstaternas nationella rätt särskilt föreskriver att behandlingen i fråga inte är möjlig ens med den registrerades samtycke. Den avsedda behandlingen kan sålunda grunda sig på den registrerades samtycke såväl i fråga om särskilda kategorier av personuppgifter som i fråga om andra uppgifter.

I fråga om behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter förutsätter den allmänna dataskyddsförordningen att personens samtycke har getts uttryckligen. I fråga om behandling av andra personuppgifter förutsätter förordningen inte uttryckligt samtycke, även om samtycket bland annat ska uppfylla kraven att det är en informerad och specifik viljeyttring. När samtycke till användning av personuppgifter ges för tjänster som ordnas för en relativt stor kundgrupp, torde begäran och uttryckligt givande av samtycke i praktiken vara det tydligaste alternativet också i fråga om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för hushållen

Den serviceuppgift som föreslås för arbetslöshetskassorna ska basera sig på frivillighet. Arbetslöshetskassan får alltså själv välja om den ska tillhandahålla tjänster som stöder sysselsättningen eller inte. Konsekvenserna för hushållen beror också på om personen i fråga hör till kassan eller inte. Personer som inte hör till kassan kan till exempel inte dra nytta av de handledningstjänster, sakkunnigbedömningar eller träningar som kassan tillhandahåller. Också i fråga om de som hör till en kassa är konsekvenserna beroende på den kassan, eftersom inte alla kassor nödvändigtvis tillhandahåller tjänsterna, och tjänsternas nivå och omfattning sannolikt kommer att variera mellan kassorna. Ändringen kan åtminstone i vissa fall leda till att arbetslöshetskassornas medlemsavgifter stiger. Detta höjer kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen.

Det har i någon mån gjorts undersökningar om personer som inte hör till en arbetslöshetskassa⁶. Det är mer sannolikt att de som inte hör till en kassa i Finland är låginkomsttagare, har låg utbildningsnivå och har högre risk för arbetslöshet baserat på arbetshistoriken. De som inte hör till arbetslöshetskassorna är också oftare män, ogifta, unga och företagare.

Undersökningresultaten är tudelade. Även om många bakgrundsfaktorer i fråga om dem som inte hör till någon kassa visar på svag förankring i arbetslivet, har det i undersökningarna observerats en positiv korrelation mellan arbetslöshetsrisken och att höra till en kassa (Maczulskijn, 2016b och Kauhanen 2021). Att inte höra till en arbetslöshetskassa är förknippat med individernas preferenser, eftersom de som inte hör till en arbetslöshetskassa har

⁶ Se bl.a. följande undersökningar:

Maczulskijn, 2016, ”Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski”, Talous ja yhteiskunta, 3/2016.

Maczulskijn, 2016b: ”Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle?”, Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 304.

Kauhanen Merja, 2021. ”Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan?”, Palkansaajien tutkimuslaitos, raportteja 44.

Grimm-Vikman, Susanna, 2019. ”Työttömyyskassaan kuulumattomat – miksi vakuutus ei kelpaa?” Ammatillinen lisensiaattitutkielma, Sosiaalieteiden laitos, Turun Yliopisto.

konstaterats vara mindre benägna att söka trygghet och ha en större tro på att det inte är sannolikt att de själva blir arbetslösa (Grimm-Vikman 2019).

De tjänster som arbetslöshetskassorna erbjuder kompletterar den offentliga arbetskraftsservicen. De som inte är berättigade till de tjänster som en kassa ordnar har fortfarande möjlighet att få den service som arbetskraftsmyndigheten ordnar på samma villkor som före ändringen.

Arbetslöshetskassornas tjänster ökar inte de arbetslösas skyldigheter, och deltagandet i dem inverkar inte på den arbetslöshetsförmån som en person får. En försummelse av tjänsterna kan inte medföra en tid utan ersättning och arbetslöshetsdagpenningens förhöjningsdelar eller kostnadsersättningar betalas inte heller ut för den tid en person deltar.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av arbetslöshetskassornas utvidgade uppgifter är förenad med en stor osäkerhet. Eftersom tillhandahållandet av tjänster är frivilligt för kassorna, är det svårt att förutse vilka tjänster som uppstår till följd av lagändringen och i vilken omfattning.

Allmänt taget finns det många forskningsrön om arbetskraftsservicens verkningsfullhet.⁷ Utifrån forskningsresultaten kan de arbetskraftspolitiska åtgärderna vara verkningsfulla. Verkningsfullheten beror dock bland annat på åtgärd, målgrupp, konjunkturen och den tidsperiod då verkningsfullheten mäts (Card m.fl. 2018⁸).

Forskningsresultat som gäller arbetskraftsservicens verkningsfullhet lämpar sig delvis för bedömning av den potentiella verkningsfullheten av arbetslöshetskassornas utvidgade uppgifter. Till arbetslöshetskassornas utvidgade uppgifter räknas till exempel att bistå vid jobsökning. Till denna del är det viktigt att beakta att kassorna inte kan förpliktiga eller sanktionera arbetssökande. Därför är forskningsresultat om program som innehåller sanktionselement inte direkt tillämpliga på bedömning av verkningsfullheten när kassorna bistår vid jobsökning.

Card m.fl. (2018) samlar estimat för program som stöder jobsökning ("job search assistance"), vilka omfattade stöd vid jobsökningen samt uppföljning och sanktioner om jobsökningen inte är tillräckligt aktiv. Den genomsnittliga sysselsättningseffekten av dessa program har på kort sikt (under ett år efter att programmet avslutats) varit 1,1 procentenheter, på medellång sikt (1–2 år efter programmet) 2,0 procentenheter och på lång sikt (över 2 år efter programmet) 1,1 procentenheter.⁹ Dessa effekter överskattar sannolikt effekterna av kassornas tjänster, eftersom programmen också kan innehålla sanktionselement. Samtidigt är det skäl att notera att

⁷ Till exempel Alasalmi m.fl. (2020) innehåller en litteraturöversikt över effekterna av en aktiv arbetskraftspolitik, inklusive sysselsättningseffekter av program för jobsökning. Alasalmi, Busk, Kauhanen, Leinonen, Solovieva, Valkonen, Viikari-Juntura, 2020, "Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä", Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:33

⁸ Card, Kluge, Weber, 2018, "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations" Journal of the European Economic Association, 16(3), 894–931

⁹ Card m.fl. (2018): tabell 3a.

programmets verkningsfullhet varierar och att till exempel de försök med jobsökarträning som genomfördes i Finland i slutet av 1990-talet inte påverkade sysselsättningen för deltagarna (Hämäläinen m.fl. 2008¹⁰).

Med tanke på bedömningen av tjänsternas potentiella effekter är det viktigt att granska målgruppen för åtgärden. Enligt resultaten från Card m.fl. (2018) är arbetskraftsservicens effekter större för långtidsarbetslösa och/eller personer i svag ställning på arbetsmarknaden (till exempel på grund av låga inkomster). I kärnmålgruppen för tjänster som ordnas av en arbetslöshetskassa finns de arbetslösa arbetssökande som hör till kassan. Det är mer sannolikt att de som inte hör till en kassa i Finland är låginkomsttagare, har låg utbildningsnivå och har högre risk för arbetslöshet baserat på arbetshistoriken (Maczulskij 2016¹¹). Å andra sidan finns det i Finland en positiv korrelation mellan tillhörighet till en kassa och arbetslöshetsrisken (Kauhanen 2021¹²), vilket innebär att personer med högre arbetslöshetsrisk blir medlem i en arbetslöshetskassa. Utifrån dessa omständigheter är det svårt att säga om tjänsternas konsekvenser för dem som hör till kassan är större eller mindre än genomsnittet.

I och med den föreslagna reformen sker ett urval utöver i fråga om medlemskap i en kassa också i fråga om de faktorer som styr anlitandet av tjänster. När det gäller vem som väljer att omfattas av tjänsterna är det viktigt att beakta hur tjänsterna finansieras. Om tjänsterna finansieras med deltagaravgifter, kommer sådana personer att söka sig till tjänsterna som förväntar sig få nytta av tjänsterna eftersom de är villiga att betala för dem. Av denna anledning stöder deltagaravgifterna tjänsternas verkningsfullhet jämfört med en situation där tjänsterna finansieras på något annat sätt. Å andra sidan kommer sannolikt personer som har bättre ekonomiska förutsättningar att betala för tjänsterna att välja att delta i tjänsterna. Till tjänsterna kommer då möjligen att söka sig sådana personer som är starkare förankrade på arbetsmarknaden, vilket kan leda till att tjänsterna får mindre genomslag.

Om tjänsterna finansieras med medlemsavgifter kan det föranleda urval av arbetstagare till medlemskap i en kassa som tillhandahåller tjänster. Det är möjligt att sådana personer som har större risk att bli arbetslösa i högre grad blir medlemmar i kassan, eftersom det förväntade nyttovärdet av tjänsterna innan personerna blir arbetslösa är större för dem som löper större risk att bli arbetslösa. Evidens för att risken för arbetslöshet har samband med val som leder till ett bättre utkomstskydd för arbetslösa finns till exempel från Sverige (Landais m.fl. 2021¹³)¹⁴ och från Finland (Kauhanen 2021). I den här situationen kan det vara ekonomiskt olönsamt för kassan att tillhandahålla tjänster, eftersom det är personer med högre arbetslöshetsrisk som blir

¹⁰ Hämäläinen, Uusitalo, Vuori, 2008, "Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised job search training experiments", *Labour Economics*, Volume 15, Issue 4.

¹¹ Maczulskij, 2016, "Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski", *Talous ja yhteiskunta*, 3/2016

¹² Kauhanen, 2021, "Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan?", *Palkansaajien tutkimuslaitos, raportteja* 44.

¹³ Landais, Nekoei, Nilsson, Seim, Spinnewijn, 2021, "Risk-Based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications", *American Economic Review*, 111 (4): 1315–55.

¹⁴ Beslutet att antingen ansluta sig till en kassa eller stå utanför är en fas i beslutsfattandet. Urvalet kan dock ha en annan profil bland dem som beslutat att bli medlem i en kassa, det vill säga i följande fas av beslutsfattandet. Det är då fråga om den situation där en person har beslutat sig för att bli medlem i en kassa och överväger vilken kassa personen ska välja. Då kan ett dyrare medlemskap i en kassa som erbjuder tjänster vara mera lockande för personer som har högre arbetslöshetsrisk. Det finns inga separata belägg för detta, och det urval som konstaterats i Sverige visar att urval baserat på risk är möjligt.

medlemmar i kassan och kassans finansieringsandel av den inkomstrelaterade dagpenningen, som i regel är 5,5 procent¹⁵, försvagar kassans ekonomiska ställning. Finansiering av tjänsterna med medlemsavgifter kan som en följd av ett sådant urval försvaga förutsättningarna för uppkomsten av tjänster.

Kassornas möjlighet att finansiera tjänsterna med medlemsavgifter eller deltagaravgifter beror på medlemmarnas vilja att betala. Om medlemmarna reagerar på de stigande medlemsavgifterna till exempel genom att flytta över till en annan kassa, begränsar detta kassornas möjligheter att finansiera tjänsterna med medlemsavgifter.

För finansieringen av tjänsterna kan också medel ur kassans utjämningsfond användas. Användningen av utjämningsfonden kan åtminstone på kort sikt lindra trycket att höja medlemsavgifterna. I propositionen föreslås det dock att kostnaderna för serviceverksamheten ska beaktas vid bedömningen av utjämningsfondens tillräcklighet. På detta sätt vill man trygga kassans solvens i alla situationer.

Kassornas utvidgade uppgifter kan granskas med avseende på Arbetskraftsmyndigheternas resurser. Arbetskraftsmyndigheternas resurser kan inverka på sysselsättningssektorns verkningsfullhet. Till exempel i Tyskland förkortade en ökning av antalet tjänstemän vid de offentliga Arbetskraftsbyråerna i förhållande till arbetssökandena arbetslöshetens längd och främjade sysselsättningen (Hainmueller m.fl. 2016¹⁶). I och med att resurserna ökade påförde tjänstemännen fler sanktioner för arbetssökande som inte sökte arbete tillräckligt aktivt. Dessutom registrerade tjänstemännen fler lediga arbetsplatser. Med tanke på arbetslöshetskassornas utvidgade arbetsuppgifter är det oklart i vilken mån reformen kommer att öka de totala resurser som används för att stödja arbetssökandena. När det gäller mekanismerna bakom effekterna ingår registrering av lediga jobb eventuellt i kassornas uppsättning av metoder, medan sanktioner inte gör det. Av detta följer att effekterna av en ökning av resurserna i kassornas kontext sannolikt skulle vara mindre än vad undersökningsresultaten visar.

Med tanke på tillämpningen av undersöksresultaten från Hainmueller m.fl. (2016) är det viktigt att observera att kassorna i Finland i någon mån skulle dra nytta av sysselsättningen genom minskade utgifter för inkomstrelaterad dagpenning, men knappt alls genom lönenytan, eftersom kassornas medlemsavgifter i huvudsak är fasta och oberoende av medlemmarnas löner.¹⁷ Kassorna ska bära alla kostnader för ökningen av tjänsterna, men av den nytta som hänför sig till förmånerna får kassorna cirka 5,5 procent. Med tanke på kassans incitament kan det bedömas att kostnads-nyttoförhållandet för den Arbetskraftsintensiva åtgärden är lågt ur kassornas synvinkel. Sysselsättningen av en arbetslös som får genomsnittlig inkomstrelaterad dagpenning gagnar arbetslöshetskassan med cirka 900 euro per år.¹⁸ Till exempel i

¹⁵ Lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, 4 §

¹⁶ Hainmueller, Hofmann, Krug, Wolf, 2016, "Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices", *Scand. Journal of Economics* 118: 941–974

¹⁷ Enligt uppgifter från Arbetslöshetskassornas Samorganisation har 11 av 13 kassor (exklusive Yrittäjän työttömyyskassa) en fast medlemsavgift 2024. I två kassor är avgiften 0,3 procent av lönen.

¹⁸ År 2022 var den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen cirka 65 euro per dag, dvs. $65 * 21,5 = 1\,400$ euro per månad. Arbetslöshetskassan drar nytta av att en person övergår från arbetslöshet till arbete med en andel på cirka 5,5 procent, dvs. $0,055 * 1\,400 * 12 = 924$ euro per år. I en situation där medlemskapet i kassan kostar 0,3 procent av lönen och med antagandet att en månadslön är 3 000 euro blir nyttan $3\,000 * 0,003 * 12 + 924 = 1\,032$ euro.

undersökningen av Hainmueller m.fl. (2016) mäts verkningsfullheten för en åtgärd där antalet tjänstemän i förhållande till arbetslösa ökas från 1:100 till 1:40. Åtgärdens effekt på sysselsättningsgraden var cirka 1,47 procentenheter per år. Genom att förenkla siffrorna kan man åskådliggöra en motsvarande åtgärds lönsamhet ur en enskild kassas synvinkel. Det antas att en enda anställd till en början ansvarar för sysselsättningstjänsterna för 100 arbetslösa och att kassan anställer ytterligare en tjänsteman så att tjänstemännens antal i förhållande till de arbetslösa ändras från 1:100 till 1:50. Med stöd av verkningsfullheten enligt undersökningen skulle kassan dra nytta av åtgärden genom att sysselsättningen förbättrades med cirka 1 300 euro per år.¹⁹ Kostnaden för att anställa en arbetstagare är dock minst cirka 36 000 euro per år. Dessutom bör det noteras att tjänstens verkningsfullhet sannolikt skulle vara svagare än det tillämpade forskningsresultatet, eftersom sanktionerna enligt undersökningen är en central mekanism bakom verkningsfullheten och sanktioner inte är en av kassornas metoder.

Med tanke på den totala sysselsättningen har det också betydelse om de tjänster som tillhandahålls har en marginaliseringseffekt, vilket innebär att den som sysselsatts med hjälp av tjänsterna tränger undan en annan arbetslös från platsen. Då skulle tjänster som en kassa tillhandahåller försvaga sysselsättningsmöjligheterna för andra arbetslösa. Crepon m.fl. (2013)²⁰ undersökte jobbsökartjänster för unga på så sätt att de randomiserar deltagarnas andel enligt område och inom området randomiserar personerna antingen i en målgrupp eller kontrollgrupp så att man kan undersöka marginaliseringseffekten.²¹ Forskarnas estimat tyder på en marginaliseringseffekt, men effekterna är inte särskilt exakta statistiskmässigt. På motsvarande sätt undersökte Cheung m.fl. (2019)²² marginaliseringseffekterna av jobbsökarstöd, och enligt deras resultat minskade programmet arbetslösheten bland dem som deltog i programmet, men minskade den i något mindre grad bland dem inte som deltog i programmet, vilket innebär att en betydande del av de positiva effekterna försvinner på grund av marginaliseringseffekten. Också enligt Gautier m.fl. (2018)²³ hade det danska arbetslöshetsprogrammet marginaliseringseffekter.

Med avseende på helheten kan det konstateras att verkningsfullheten av tjänster som främjar arbetssökningen i genomsnitt är måttlig. Dessutom kommer effekterna sannolikt att bli mindre än beräknat på grund av avsaknaden av sanktions- och förpliktelseelement. Dessutom kan effekterna på den totala sysselsättningen försvagas av en eventuell marginaliseringseffekt. Av dessa orsaker är effekten av kassornas tjänster på sysselsättningen sannolikt noll eller svagt positiv.

¹⁹ Effekten på sysselsättnings sannolikheten då ytterligare en tjänsteman anställs * sysselsättningens nytta för kassan * antalet arbetslösa, dvs. $0,0147 * 924 * 100 = 1\ 255$ euro. I en situation där medlemskapet i kassan skulle kosta 0,3 procent av lönen och med antagandet om en månadslön på 3 000 euro är effekten $0,0147 * 1\ 032 * 100 = 1\ 517$ euro.

²⁰ Crepon, Duflo, Gurgand, Rathelot, Zamora, 2013, "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment", *Quarterly journal of Economics* 531–580.

²¹ Med hjälp av en randomiseringsstrategi kan forskarna göra olika slags jämförelser. Exempel: 1) sysselsättningen i en grupp som får servicen jämfört med en grupp som inte får servicen inom ett område där den grupp som får service är stor, och 2) samma jämförelse inom ett område där den grupp som får service är liten.

²² Cheung, Egebark, Forslund, Laun, Rödin, Vikström, 2019, "Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms", IFAU working paper 2019:25.

²³ Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm, Svarer, 2018, "Estimating equilibrium effects of job search assistance", *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1 073–1 125.

Med tanke på den offentliga ekonomin kommer effekterna sannolikt att vara små, eftersom det inte är attraktivt för kassorna att vidta dyra åtgärder. Eftersom det är möjligt att dra av kassornas medlemsavgift från förvärvsinkomsten, leder högre medlemsavgifter till en lägre skatteintäkt. På grund av denna avdragsgillhet i beskattningen är det sålunda möjligt att reformen medför kostnader för den offentliga ekonomin. När man samtidigt beaktar att sysselsättningseffekterna är antingen noll eller små, är det också möjligt att reformen medför en negativ effekt med tanke på den offentliga ekonomin. Med avseende på helheten är det dock sannolikt att effekten för den offentliga ekonomin är noll, något negativ eller något positiv.

4.2.3 Konsekvenser för företagen

Många privata företag tillhandahåller privat arbetskraftsservice eller producerar tjänster som köps av Arbetskraftsmyndigheten i form av sysselsättnings-, utbildnings- och tränings-tjänster som stöder och främjar sysselsättningen. Inom bemanningsbranschen finns cirka 1 700 företag, av vilka de flesta är små. Bemanningföretagen producerar ett brett urval av bland annat rekryterings- och uthyrningstjänster, sysselsättnings- och omställningsskyddstjänster samt tränings- och utbildningstjänster. Värdet av omsättningen inom bemanningsbranschen uppgick år 2021 till sammanlagt cirka 3,1 miljarder euro²⁴. Den överlägset största delen av omsättningen kommer från personaluthyrningstjänster.

Arbetslöshetskassorna har redan en stor kundkrets. Ungefär två miljoner personer hör till arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna kan på grund av sin verkställighetsuppgift i fråga om utkomstskydd för arbetslösa anses ha sådan ställning och sådan information om sina arbetslösa medlemmar som i vissa situationer kan skapa en konkurrensfördel i förhållande till andra arbetsförmedlingsaktörer.

En arbetslöshetskassa får inte heller efter de föreslagna ändringarna tillhandahålla personaluthyrningstjänster. Arbetslöshetskassan kan dock tillhandahålla arbetsförmedlingstjänster som omfattar samarbete med företag som tillhandahåller personaluthyrningstjänster.

Arbetslöshetskassan kan också för sina medlemmar i form av arbetsförmedling tillhandahålla till exempel information och rådgivning som hänför sig till jobsökning, själv publicera information om lediga jobb och förmedla information om jobb som ledigförklarats annanstans. I propositionen föreslås det att arbetslöshetskassan genom kassamötets beslut kan stödja sina medlemmars sysselsättning genom att tillhandahålla sådana tjänster som närmare anges i lagen. Tjänsterna inriktas alltså på kassans medlemmar, dvs. enskilda kunder. Arbetslöshetskassan kan därmed inte ta emot till exempel sådana rekryteringsuppdrag från företag som inte hör till tjänster för medlemmarna.

De föreslagna ändringarna kan till vissa delar bedömas öka efterfrågan på olika tränings-tjänster på marknaden, såsom jobsökar- eller karriärträning. Det är sannolikt att arbetslöshetskassan inte själv kommer att ordna sådana tjänster, utan skaffar tjänsterna på marknaden för sina medlemmar.

Om en arbetslöshetskassa bedriver ekonomisk verksamhet definieras den EU-rättsligt som företag och om kriterierna för statligt stöd uppfylls blir EU:s regler om statligt stöd tillämpliga. Till en arbetslöshetskassas serviceverksamhet hänför sig inte stöd som beviljas av staten eller av statens medel. Tjänsterna finansieras inte med offentliga medel, dvs. statlig medfinansiering,

²⁴ Statistikcentralen: statistik över nyttigheter inom servicebranschen.

eller med intäkter från arbetslöshetsförsäkringspremier. Tjänsterna finansieras till fullt belopp med kassans egna medel, i praktiken huvudsakligen med arbetslöshetskassans medlemsavgifter.

4.2.4 Konsekvenser för de verkställande aktörerna

Propositionen har störst konsekvenser för arbetslöshetskassornas verksamhet. Eftersom det i propositionen föreslås att de tjänster som ordnas av en arbetslöshetskassa ska vara tjänster som kompletterar den offentliga arbetskraftsservicen, som inte är förpliktande och som i princip inte kommer att ha några konsekvenser för tillhandahållandet av offentlig arbetskraftsservice, bedöms propositionen inte ha några betydande konsekvenser för arbetskraftsmyndigheten. Tjänster som ordnas av en arbetslöshetskassa är inte förpliktande för den arbets sökande. Arbetskraftsmyndigheten ansvarar också för rådgivningen för de arbets sökande bland annat i dessa frågor. Detta märks sannolikt också hos arbetskraftsmyndigheten i form av fler rådgivningssituationer.

För att ny serviceuppgift ska kunna inledas krävs kassamötets beslut och att uppgiften skrivs in i kassans stadgar. För ett omfattande tillhandahållande av tjänster förutsätts också bland annat att medel budgeterats för det. I praktiken innebär detta sannolikt att serviceverksamheten kan inledas på allvar tidigast vid ingången av 2025.

I propositionen föreslås ingen lagstadgad skyldighet för kassorna att tillhandahålla tjänster. Av denna anledning är konsekvenserna för arbetslöshetskassorna kassaspecifika och beror bland annat på om kassan börjar ordna de tjänster som lagen möjliggör eller inte. Också omfattningen av de tjänster som tillhandahålls kommer sannolikt att skilja sig från kassa till kassa.

Genom propositionen möjliggörs en helt ny uppgift för arbetslöshetskassorna. Skötseln av den nya uppgiften förutsätter en ny sorts kompetens och ökar arbetslöshetskassornas administrativa arbete. Arbetslöshetskassornas allmänna handledning och rådgivning utvidgas till att utöver de förmåner som kassan betalar också gälla de tjänster som kassorna tillhandahåller. Också kassans kommunikation utvidgas och blir mångsidigare. I propositionen föreslås det att behandlingen av personuppgifter i serviceverksamheten grundar sig på kundens samtycke. Av detta följer nya slags uppgifter i anslutning till dataskyddet, vilka bland annat förutsätter att personalen introduceras. Ibruktageandet av tjänsterna förutsätter också utveckling av datasystemen samt ändringar i kassornas medlemsregister. Åtminstone i vissa kassor innebär ändringen ett behov att anställa mer arbetskraft. Konsekvenserna i fråga om kostnader och personal är kassaspecifika och beror på kassornas nuvarande resurser och i vilken omfattning nya uppgifter börjar utföras.

De frågor som hänför sig till utbetalning av förmåner regleras noggrant i lagen och förordningar, och kassorna kan inte konkurrera med varandra genom bättre förmåner. För närvarande kan kassorna konkurrera med medlemsavgiftens storlek, även om medlemsavgiften huvudsakligen baserar sig på de kostnader som uppkommer av kassamedlemmarnas arbetslöshet, och i någon mån också med de tjänster som kassan tillhandahåller, dvs. kassans rådgivning i anslutning till förmånerna, och tiderna för behandling av ansökan om en förmån.

Stödandet av sysselsättningen kan bli en ny konkurrensfaktor för arbetslöshetskassorna. Detta kan ha konsekvenser för kassorna då alla kassor inte har likadana resurser för eller är villiga att börja sköta en ny uppgift. Utvecklingstrenden i fråga om kassornas antal har de senaste årtiondena varit nedåtgående, då kassorna har sammanslagits till större enheter än tidigare. Det är möjligt att en utvidgning av kassornas uppgifter bidrar till att stärka denna utveckling, om ordnandet av sysselsättningsstödande tjänster visar sig vara en positiv konkurrensfaktor och om större kassor har bättre förutsättningar att tillhandahålla tjänster. Den eventuella effektens omfattning beror bland annat på hur människorna upplever det mervärde som

arbetslöshetskassornas tjänster ger och om tjänsterna inverkar på besluten om medlemskap. Frågan påverkas också av hur stora skillnader det blir i kassornas serviceutbud och eventuellt också av hur tillhandahållandet av tjänsterna inverkar på kassans medlemsavgift.

Tillsyn över arbetslöshetskassorna

Enligt 58 § i lagen om arbetslöshetskassor svarar Finansinspektionen för tillsynen över arbetslöshetskassorna. Syftet med Finansinspektionens verksamhet är enligt lagen om Finansinspektionen bland annat att de försäkrade förmånerna tryggas. När det gäller de sysselsättningsfrämjande tjänster för medlemmarna som nu föreslås för kassorna är det inte fråga om en uppgift som hänför sig till den lagstadgade arbetslöshetsförsäkringen (ordnande av förtjänstskydd), utan bland annat en fråga som hänför sig till arbetsförmedling, vars tillsyn inte är förenlig med Finansinspektionens nuvarande tillsynsansvar och mål för verksamheten. Det föreslås inte att dess tillsynsansvar utvidgas till att gälla tillsyn över ordandet av arbetsförmedlingstjänster och lagligheten i genomförandet av dem.

ILO:s konventioner om arbetsförmedling samt sjöarbetskonventionen förutsätter dock att privat arbetsförmedling övervakas och följs. Enligt artikel 13 i konventionen om privat arbetsförmedling ska privata arbetsförmedlingsbyråer med regelbundna mellanrum som fastställs av den behöriga myndigheten tillstålla myndigheten den information som denna begär och som behövs för att den behöriga myndigheten på det sätt som de nationella villkoren och den nationella praxisen förutsätter ska få en klar bild av de privata arbetsförmedlingarnas uppbyggnad och verksamhet samt för statistiska ändamål.

Av den gällande regleringen följer att den frivilliga uppgift som nu föreslås för arbetslöshetskassorna ska övervakas med iakttagande av 143 § 3 mom. i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Enligt det momentet har arbets- och näringsministeriet rätt att för tillsynen över privat arbetskraftsservice få uppgifter om servicen av aktörer som tillhandahåller privat arbetskraftsservice eller av sammanslutningar som företräder dem. Arbets- och näringsministeriet kan tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna behandla frågor om samarbetet mellan arbetskraftsmyndigheterna och privat arbetskraftsservice och frågor om verkställighet av skyldigheten att lämna uppgifter. Momentet innehåller också ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om de uppgifter som ska lämnas samt om behandling av uppgifter och annat samarbete.

Till den del det är fråga om övervakning av förbudet att ta ut avgift svarar Finansinspektionen inte för övervakningen, utan då är det fråga om en straffbar gärning enligt 47 kap. 6 § i strafflagen. Inte heller tillsynen över behandlingen av personuppgifter i tjänster som stöder sysselsättningen är Finansinspektionens uppgift, utan till denna del ska dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (1050/2008) iakttas. Dataombudsmannens byrå är den nationella tillsynsmyndighet som övervakar efterlevnaden av dataskyddslagstiftningen.

Finansinspektionen tar dock kostnaderna för tjänsten i beaktande vid övervakandet av arbetslöshetskassornas solvens och fastställandet av deras medlemsavgifter. Dessutom ska Finansinspektionen övervaka att arbetslöshetskassorna inte utövar någon annan verksamhet än sådan som avses i lagen om arbetslöshetskassor. Enligt förslaget ska Finansinspektionen alltså övervaka arbetslöshetskassornas nya uppgifter som en del av den sedvanliga tillsynen över solvens och förvaltning, men inte genomförandet av tjänsterna, förfarandena gentemot kunderna eller behandlingen av kundernas personuppgifter.

Utvidgningen av arbetslöshetskassornas uppgifter ökar Finansinspektionens arbetsmängd. I propositionen föreslås det att det för att en ny serviceuppgift ska kunna inledas ska krävas kassamötets beslut och att uppgiften skrivs in i kassans stadgar. Till Finansinspektionens uppgifter hör att fastställa arbetslöshetskassornas stadgar. Den ökade arbetsmängd som ansökningarna om stadgeändring medför för Finansinspektionen och eventuellt längre behandlingstider för ansökningarna än normalt beror på hur många arbetslöshetskassor som beslutar att tillhandahålla de nya tjänsterna och med vilken tidsplan och om de samtidigt eventuellt också ansöker om fastställande av andra stadgeändringar.

Dessutom behöver Finansinspektionen vid tillsynsarbetet och fastställandet av medlemsavgifterna information också om kostnaderna för de nya uppgifterna. Detta kan föranleda ändringar också i Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar till arbetslöshetskassorna samt i informationssystemen.

Enligt 14 kap. 4 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa meddelar social- och hälsovårdsministeriet allmänna anvisningar i syfte att åstadkomma en enhetlig praxis i fråga om arbetslöshetsförmånerna. Anvisningarna bereds av Finansinspektionen. Det föreslås inga ändringar i den bestämmelsen, även om det föreslås att arbetslöshetskassornas uppgifter utvidgas. Av detta följer att social- och hälsovårdsministeriet inte ger arbetslöshetskassorna anvisningar om tjänster som hänför sig till stödande av sysselsättningen eller om ordnandet av dem.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Definition av serviceuppgiften

Under beredningen har det särskilt bedömts hurdan den sysselsättningsstödande verksamhet som möjliggörs för kassan är. Det har under beredningen övervägts olika sätt att reglera tjänsternas innehåll och omfattning.

Under beredningen har en mer begränsad lösning övervägts, där endast informations- och rådgivningstjänster skulle ingå i en kassas eventuella uppgifter. Då kunde de tjänster som kassan tillhandahåller definieras i lagen till exempel på så sätt att tjänsten endast gäller förmedling av information samt rådgivning om 1) lediga arbeten och jobsökning, 2) utbildningsmöjligheter och andra möjligheter till kompetensutveckling, 3) arbetsmarknaden, branscher och yrken samt 4) kartläggning och inledande av företagsverksamhet och möjligheter att utveckla verksamheten.

En sådan här definition ger inte kassorna möjlighet att till exempel tillhandahålla mera omfattande handlednings- och träningstjänster än så och begränsar också möjligheterna att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet. En alltför snävt avgränsad serviceuppgift kan också anses försämra servicens effektivitet och verkningsfullhet. Arbetslöshetskassorna har under beredningen framfört att de vill erbjuda sådana tjänster som bäst passar respektive kassas karaktär av verksamhet och medlemmarnas behov. Om serviceutbudet avgränsas alltför snävt uppnår man inte nödvändigtvis den potential som kassornas stödande av sysselsättningen annars kunde ha. Alla kassors ekonomiska resurser och incitament för att tillhandahålla tjänster är inte likadana. Det kan antas att en snävare och mindre resurskrävande serviceverksamhet sannolikt minskar de skillnader som uppstår mellan kassornas serviceutbud.

Vid beredningen har man också övervägt ett regleringssätt där det föreskrivs mera fritt om möjligheten att ordna arbetskraftsservice än enligt den föreslagna lösningen. Detta skulle i praktiken möjliggöra väldigt fria möjligheter för en kassa att ordna den verksamhet som den anser ändamålsenlig. Under beredningen har det dock bedömts att det inte kan lämnas öppet vilka tjänster arbetslöshetskassorna erbjuder, utan det måste vara klart vad en kassa får göra och vad medlemmarnas medel kan användas till. En noggrant avgränsad reglering har ansetts viktig också med tanke på tillsynen över arbetslöshetskassorna. Genom noggrannare reglering kan man också bättre försäkra sig om att verksamhet som stöder sysselsättningen har en tydligt underordnad ställning i förhållande till kassans huvudsakliga syfte och lagstadgade uppgift, dvs. att ordna utkomstskydd för kassans medlemmar.

5.1.2 Förhållande till den offentliga arbetskraftsservicen

En alternativ lösning kunde ha varit att jämställa den service som får tillhandahållas av arbetslöshetskassorna med den offentliga arbetskraftsservicen.

Sysselsättningsstödjande tjänster för arbetssökande ordnas av arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöket för främjande av sysselsättningen samt från och med ingången av 2025 kommunerna i egenskap av arbetskraftsmyndigheter. Dessutom ordnas sysselsättningstjänster för närvarande också i de kommuner som inte deltar i kommunförsöket.

Deltagande i annan sysselsättningsfrämjande service än studier inverkar inte på den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsförmån. Den som studerar på heltid har i regel inte rätt till arbetslöshetsförmån.

Särskilda bestämmelser om sådan sysselsättningsstödjande service som har inverkan på arbetssökandes rätt till utkomstskydd finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. För dessa tjänster används i lagen om utkomstskydd för arbetslösa benämningen sysselsättningsfrämjande service. Centralt i fråga om dessa tjänster är att grunderna för ordnandet av dem anges i lag. Dessa tjänster är arbetskraftsutbildning, arbetssökandes frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån, arbetssökandes frivilliga integrationsutbildning som stöds med arbetslöshetsförmån, jobbsökarträning, karriärträning, arbetsprövning, utbildningsprövning och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

För tiden för dessa tjänster betalas förhöjd arbetslöshetsförmån för 200 dagar. Dessutom kan den arbetssökande med undantag för frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån ha rätt till kostnadsersättning, vars belopp i allmänhet är nio euro per dag. Deltagandet i offentlig arbetskraftsservice är med undantag för frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån förpliktande och en försummelse av servicen kan leda till förlorad rätt till arbetslöshetsförmån för en viss tid eller tills vidare. Skyldigheten att delta i servicen som förutsättning för fortsatt arbetslöshetsförmån hänger ihop med huruvida det betalas kostnadsersättning för tiden för servicen, om deltagande i servicen föranleder direkta kostnader.

Om de tjänster som arbetslöshetskassorna ordnar jämställs med den offentliga arbetskraftsservicen leder det till en komplicerad situation där den service som arbetskraftsmyndigheten har ansvar för att ordna fördelas mellan arbetskraftsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. När det gäller organiseringen av arbetskraftsservicen förbereder man en överföring av organiseringsansvaret från staten till kommunerna och till sysselsättningsområdena vid ingången av 2025, vilket på ett betydande sätt kommer att förändra den offentliga arbetskraftsservicen som helhet. Om det hade blivit obligatoriskt att delta i en kassas tjänster och förmånskonsekvenser hade kopplats till deltagandet, skulle det också ha lett till betydligt större rättsverkningar för individen jämfört med den föreslagna regleringsformen.

En sådan regleringsform skulle vara förknippad med grundlagsaspekter som måste lösas i anslutning till utövning av offentlig makt då uppgiften verkställs av en arbetslöshetskassa som inte är en myndighet. Om tjänsterna skulle ordnas med offentliga medel och det skulle betalas kostnadsersättning för deltagande i tjänster som en kassa tillhandahåller, skulle det också öka utgifterna inom den offentliga ekonomin jämfört med den föreslagna lösningen där utgångspunkten är att offentlig finansiering inte används för verksamheten.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I detta kapitel beskrivs systemet med arbetslöshetskassor i Danmark och Sverige särskilt med tanke på arbetslöshetskassornas uppgifter. Studien begränsas till Danmark och Sverige eftersom de har ett mycket likartat system med arbetslöshetskassor som baserar sig på frivilligt medlemskap och därför är de bästa jämförelseländerna i den här studien.

5.2.1 Danmark

I Danmark finns det 24 arbetslöshetskassor som i allmänhet är branschspecifika och bundna till fackförbund. Kassorna är dock självständiga aktörer som är oberoende av andra aktörer. Arbetslöshetskassorna har en viktig roll i Danmark. Kassornas roll är stark också när det gäller att stödja medlemmarnas sysselsättning. Även om samma lagstiftning tillämpas på alla kassor, kan det förekomma stora skillnader i deras serviceuppgifter eftersom de utöver sina lagstadgade uppgifter också kan erbjuda sina medlemmar frivilliga tjänster.

Till kassans lagstadgade uppgifter hör att betala inkomstrelaterad dagpenning under arbetslöshetstiden, sända meddelanden till Arbetskraftsbyråerna, hålla rådgivningsdiskussioner med medlemmarna och vidta riktade åtgärder för att sysselsätta arbetslösa. Till arbetslöshetskassornas uppgifter hör också till exempel föreläggandet av påföljder inom utkomstskyddet för arbetslösa, vilket i Finland har ansetts vara en myndighetsuppgift. Dessutom kan arbetslöshetskassorna utöver de lagstadgade tjänsterna frivilligt tillhandahålla också andra tjänster som syftar till att hjälpa kassans egna arbetslösa medlemmar att hitta ett arbete. Arbetslöshetskassorna får också tillhandahålla arbetsförmedlingsservice för företag.

I praktiken kan de åtgärder som arbetslöshetskassan frivilligt tillhandahåller vara till exempel olika jobbsökarkurser och kompletterande utbildningar, rådgivnings- och vägledningstjänster, möten för nätverkande samt workshoppar och föreläsningar.

Många kassor tillhandahåller endast obligatoriska lagstadgade tjänster, men många har också ett frivilligt utbud.

5.2.2 Sverige

Sverige har 24 självständiga arbetslöshetskassor som täcker olika branscher och som i allmänhet verkar i anslutning till ett fackförbund. Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras i lag 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring och lag 1997:239 om arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna övervakas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF.

I Sverige hör det till arbetslöshetskassornas uppgifter att ordna förtjänstskydd för sina medlemmar under arbetslöshetstiden. I Sverige tillhandahåller arbetslöshetskassan inte Arbetskraftsservice, utan den servicen sköts av Arbetsförmedlingen. För att den som ansöker om arbetslöshetsersättning ska ha rätt till den arbetslöshetsförmån som arbetslöshetskassan betalar ut, ska sökanden ha anmält sig till Arbetskraftsservicen och aktivt söka ett nytt jobb. Dessutom ska sökanden ha kontakt med Arbetsförmedlingen och delta i överenskomna möten.

Försummelse av jobbsökningen eller förlängning av arbetslöshetstiden avbryter rätten till arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassornas uppgifter anges uttömmande i Sveriges lag om arbetslöshetskassor och det är förbjudet för kassorna att utöva annan verksamhet än den som avses i lagen.

Under tiden för sysselsättningsfrämjande service är en person inte berättigad till den inkomstrelaterade dagpenning som arbetslöshetskassan betalar, utan betalas i stället stöd av samma storlek från Försäkringskassan.

6 Remissvar

6.1 Sammanfattning av remissvaren

Utkastet till regeringsproposition var på remiss från den 15 januari till den 26 februari 2024. Det kom in sammanlagt 23 remissvar. I utlåtandena understödde man i regel eller förhöll sig neutralt till de nya uppgifter som föreslås för arbetslöshetskassorna. Av remissinstanserna motsatte sig Insinööriiitto IL ry och AKI-liitot ry propositionen.

6.1.1 Den nya serviceuppgiftens innehåll och mål

Finansinspektionen konstaterade i sitt utlåtande att den anser det vara viktigt att de tjänster som en arbetslöshetskassa med stöd av lagändringen får tillhandahålla sina medlemmar definieras mycket noggrant i lagen. Finansinspektionen ansåg att propositionen till denna del lämnar rum för tolkning. Utifrån utlåtandet kompletterades specialmotiveringen till 1 § i lagförslaget.

Enligt justitieministeriets uppfattning behöver den utvidgning av arbetslöshetskassans uppgifter som nu föreslås behandlas i propositionen också i förhållande till 1 § i lagen om arbetslöshetskassor samt syftena med den. Enligt 1 § i lagen om arbetslöshetskassor har en arbetslöshetskassa till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd. I avsnitt 3 Mål i propositionen har det på basis av utlåtandet tagits in text om att kassornas huvudsakliga syfte och lagstadgade kärnuppgift inte ändras. Kassornas serviceuppgift är underordnad själva huvuduppgiften.

6.1.2 Finansiering av tjänsterna

Akava och AKI-Liitot ry konstaterade att de inkomster som influtit i utjämningsfonderna före reformens ikraftträdande inte borde få användas till finansiering av verksamheten, eftersom dessa medel är avsedda att användas endast för betalningen av förmåner och förvaltning i samband med den.

Finansinspektionen lyfte i sitt utlåtande fram aspekter som gäller arbetslöshetskassornas ekonomi. Finansinspektionen ansåg att arbetslöshetskassans solvens inte får äventyras till följd av de nya uppgifterna. Därför ska bland annat den arbetsmängd och finansiering som används för de föreslagna uppgifterna och uppgifternas ställning i förhållande till huvuduppgiften enligt Finansinspektionens åsikt vara noggrant avgränsade och ringa. Finansinspektionen föreslog i sitt utlåtande att det ska fastställas en klar övre gräns för de medel som används för ordnandet av arbetslöshetskassans nya tjänster och att beaktandet av de utgifter som används för ordnande och anskaffande av nya tjänster vid bedömningen av utjämningsfondens tillräcklighet ska förtydligas. Finansinspektionen ansåg det vara ytterst viktigt att arbetslöshetskassorna specificerar de utgifter som hänför sig till den nya föreslagna uppgiften i sin budget och sitt bokslut och att de beaktas till exempel då medlemsavgiften fastställs.

I anslutning till utjämningsfonden har propositionen utifrån utlåtandena kompletterats så att det i propositionen föreslås en ändring i 20 § i lagen om arbetslöshetskassor, där det föreskrivs om utjämningsfondens minimibelopp och maximibelopp. De kostnader som föranleds av tjänsterna ska efter ändringen beaktas vid bedömningen av utjämningsfondens tillräcklighet. Dessutom har propositionens avsnitt 8 Bestämmelserna på lägre nivå än lag kompletterats genom att de ändringsbehov lyfts fram som gäller statsrådets förordning om verkställighet av lagen om arbetslöshetskassor (272/2001). Till den del det är fråga om maximibeloppet av de medel som anvisas för ordnandet av de nya tjänsterna anses det däremot inte vara motiverat att föreskriva om ett maximibelopp. Detta beror på att arbetslöshetskassans kassamöte för det första ska besluta om kassan ska börja ordna de föreslagna tjänsterna för sina medlemmar. För det andra beslutar den av kassamötet valda styrelsen i samband med att budgeten och förslaget till medlemsavgift utarbetas hur mycket av kassans medel som ska riktas till denna verksamhet. Det anses sålunda att medlemmarna i en arbetslöshetskassa får bestämma om de medel som ska användas för ordnandet av tjänsterna på samma sätt som medlemmarna eller de av dem valda företrädarna beslutar om en rimlig finansiering av annan förvaltning som behövs för ordnandet av den inkomstrelaterade dagpenningen och andra förmåner. Finansinspektionen kan dessutom meddela närmare föreskrifter om hur de utgifter som hänförs till uppgiften ska specificeras i arbetslöshetskassans budget och bokslut.

AKI-liitot ry konstaterar i sitt utlåtande att om arbetslöshetskassornas uppgifter utvidgas på det sätt som avses i utkastet till proposition är det skäl att genom arbetslöshetsförsäkringspremier eller annan offentlig finansiering möjliggöra att kassans tjänster är alternativa till den offentliga arbetskraftsservice som ordnas av arbetskraftsmyndigheten. Servicefacket PAM rf rekommenderar att arbetslöshetsdagpenningens förhöjningsdel och kostnadsersättning betalas för deltagande i arbetslöshetskassornas tjänster.

Om de tjänster som arbetslöshetskassorna ordnar jämföras med den offentliga arbetskraftsservicen leder det till en komplicerad situation där den service som arbetskraftsmyndigheten har ansvar för att ordna fördelas mellan arbetskraftsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. När det gäller organiseringen av arbetskraftsservicen förbereder man en överföring av organiseringsansvaret från staten till kommunerna och till sysselsättningsområdena vid ingången av 2025, vilket på ett betydande sätt kommer att förändra den offentliga arbetskraftsservicen som helhet. Om det hade blivit obligatoriskt att delta i en kassas tjänster och förmånskonsekvenser hade kopplats till deltagandet, skulle det också ha lett till betydligt större rättsverkningar för individen jämfört med den föreslagna regleringsformen. En sådan regleringsform skulle vara förknippad med grundlagsaspekter som måste lösas i anslutning till utövning av offentlig makt då uppgiften verkställs av en arbetslöshetskassa som inte är en myndighet. Om tjänsterna skulle ordnas med offentliga medel och det skulle betalas kostnadsersättning för deltagande i tjänster som en kassa tillhandahåller, skulle det också öka utgifterna inom den offentliga ekonomin jämfört med den föreslagna lösningen där utgångspunkten är att offentlig finansiering inte används för verksamheten.

Utlåtandena föranledde inga ändringar, men avsnitt 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser har kompletterats med det nya underkapitlet 5.1.2 Förhållande till den offentliga arbetskraftsservicen.

AKI-liitot ry ansåg att det är problematiskt att alla kassans medlemmar deltar i finansieringen av den privata arbetskraftsservicen och att det borde vara möjligt att delta endast i finansieringen av arbetslöshetsförmånen. AKI-liitot ry föreslår att kassorna separat ska kunna erbjuda ett medlemskap på basnivå som berättigar till endast arbetslöshetsförmån. Enligt Akava borde det också i fortsättningen finnas möjlighet till förtjänstskydd hos en valfri kassa utan att eventuella nya tjänster väsentligt påverkar medlemsavgiftens storlek. Därför föreslår Akava att det

fastställs en övre gräns för den del av medlemsavgiften som får gå till skötseln av de nya uppgifterna.

Till denna del konstateras det att det krävs ett beslut av kassamötet för att kassan ska kunna börja med nya uppgifter. Kassamötet kan också besluta om att serviceuppgifterna ska upphöra. Medlemmarna i kassan har alltså möjlighet att påverka om kassan ska tillhandahålla tjänsterna eller inte. Dessutom bör det konstateras att en kassas verksamhet baserar sig på medlemmarnas ömsesidiga ansvar. Med beaktande av detta anses det inte ändamålsenligt att skapa flera olika medlemskategorier eller begränsa de andelar av medlemsavgifterna som får användas till tjänsterna.

6.1.3 Tillsyn över arbetslöshetskassorna

Finansinspektionen konstaterar att tillsynen över de föreslagna uppgifterna inte till alla delar är förenlig med Finansinspektionens nuvarande uppgifter och mål för verksamheten. Den anser att det därför behöver föreskrivas närmare om tillsynsansvaret. Också servicefacket PAM rf ansåg att tillsynsansvaret för kassornas arbetskraftstjänster var ospecifikt. Utifrån utlåtandet har beskrivningen av nuläget i fråga om tillsynen över arbetslöshetskassorna kompletterats. Dessutom har det till propositionen fogats en beskrivning av hur tillsynsansvaret fördelas i fråga om kassornas nya serviceuppgift. Det har dock inte ansetts nödvändigt att föreskriva särskilt om tillsynsansvaret i lagen om arbetslöshetskassor.

6.1.4 Skyldighet att delta i service och servicens förhållande till den offentliga arbetskraftsservicen

Största delen av remissinstanserna understödde att arbetssökandena inte ska vara skyldiga att delta i tjänster som tillhandahålls av arbetslöshetskassan för att inte förlora arbetslöshetsförmånen. Samtidigt fäste många som yttrat sig i denna fråga uppmärksamhet vid att de arbetssökande behöver känna till vilken service som är förpliktande och vilken de själva får överväga att delta i utan att det inverkar på rätten att få arbetslöshetsförmån. Specialmotiveringen kompletterades till denna del efter remissbehandlingen. Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf konstaterade i sitt utlåtande att rådgivningsarbetet och informationen inte får bli endast arbetslöshetskassornas uppgift, utan staten ska också reservera tillräckliga resurser för detta. Till denna del konstateras det att utöver arbetslöshetskassorna har också arbetskraftsmyndigheten en roll i rådgivningen om vilka tjänster som är förpliktande. Detta utgör en del av arbetskraftsmyndighetens uppgifter, och det föreslås inga tilläggsresurser för detta på grund av kassornas serviceuppgift. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland ansåg i sitt utlåtande att det för tydlighetens skull bör föreskrivas i lagen om utkomstskydd för arbetslösa att det är frivilligt att delta i de tjänster som en arbetslöshetskassa ordnar. Regeringspropositionen har inte ändrats till denna del, eftersom en sådan här bestämmelse delvis skulle vara lagtekniskt onödig och bestämmelsen dessutom skulle kunna orsaka oklarheter i fråga om skyldigheten att delta för en arbetssökande som deltar i en tjänst som ordnas av någon annan aktör än arbets- och näringsförvaltningen eller en arbetslöshetskassa.

6.1.5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Bland annat justitieministeriet, justitiekanslern och biträdande justitieombudsmannen påpekar att propositionens avsnitt om lagstiftningsordning ska innehålla ett tydligt ställningstagande till om den föreslagna uppgiften enligt regeringens uppfattning är en offentlig förvaltningsuppgift eller inte. Enligt justitieministeriets uppfattning handlar det i fråga om de föreslagna uppgifterna inte om att en lagstadgad serviceuppgift som en myndighet har organiseringsansvar för överförs till arbetslöshetskassorna och att skyldigheter som föreskrivs för en myndighet i lag fullgörs.

Justitieministeriet och justitiekanslern konstaterar att om det enligt social- och hälsovårdsministeriet finns osäkerhet kring gränsdragningen, kan detta konstateras i propositionen och ett uttalande fogas till propositionen om att det är önskvärt att grundlagsutskottet ger sitt utlåtande om propositionen. Biträdande justitieombudsmannen konstaterar att det med stöd av motiveringen i propositionsutkastet och bestämmelserna om arbetslöshetskassorna och deras nuvarande uppgifter samt de gällande och kommande bestämmelserna om arbetskraftsservice inte är uteslutet att man kommer fram till att det i de nya uppgifter som föreslås för kassorna är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt biträdande justitieombudsmannen handlar det dock om en sådan tolkningssituation i fråga om 124 § i grundlagen som det inte finns något helt klart och entydigt svar på med stöd av grundlagsutskottets tidigare uttalandepraxis, vilket talar för att det är skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen. Också justitieministeriet anser att grundlagsutskottets utlåtande är önskvärt. Till avsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning har fogats ett tydligare ställningstagande om att det i fråga om den nya uppgift som möjliggörs för arbetslöshetskassorna inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom har det till slutet av avsnittet fogats ett uttalande om att regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet uttalar sig om propositionen.

Justitiekanslern i statsrådet uttalade sig särskilt med tanke på motiveringen till lagstiftningsordningen. Justitiekanslern konstaterade att lagstiftningsförslagen i motiveringen till lagstiftningsordningen bör bedömas tillräckligt täckande med avseende på grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, de grundläggande rättigheterna inom EU och de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Justitiekanslern påpekar att det i propositionen hänvisas bland annat ILO:s konvention nr 181, EU:s bemanningsdirektiv och sjöarbetskonventionen. Dessutom ska riksdagens grundlagsutskotts praxis samt bland annat EU-domstolens rättspraxis beaktas vid lagberedningen.

Utifrån justitiekanslerns utlåtande har avsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning kompletterats med en bedömning som gäller det allmännas skyldighet enligt 18 § i grundlagen och dessutom en bedömning som gäller vissa internationella avtal. Utifrån justitiekanslerns utlåtande har dessutom den del av avsnittet kompletterats som gäller förslaget om en möjlighet för arbetslöshetskassorna att främja sysselsättningen i förhållande till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift.

Biträdande justitieombudsmannen påpekade att allmänna lagar om förvaltning, såsom bestämmelserna om rådgivning i förvaltningslagen, ska tillämpas på den offentliga förvaltningsuppgift i anslutning till verkställigheten av utkomstskyddet för arbetslösa som arbetslöshetskassorna också för närvarande sköter. I justitieombudsmannens laglighetskontroll har det av hävd ansetts att om en tjänst som upprätthålls av samma aktör (till exempel telefonrådgivning) används gemensamt både vid skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift och vid sådan verksamhet av privat natur som faller utanför denna verksamhet, ska hela tjänsten granskas med hänsyn till kraven för den offentliga förvaltningsuppgiften, såvitt det är omöjligt att ordna tjänsten separat för varje enskild del av verksamheten (offentlig förvaltningsuppgift/privat verksamhet).

Specialmotiveringen i propositionen har kompletterats så att det i motiveringen fåsts särskild uppmärksamhet vid ordnandet av arbetslöshetskassornas rådgivningstjänst på så sätt att laglighetsövervakarens relevanta uttalandepraxis har beaktats i motiveringen.

6.1.6 Behandling av personuppgifter

Justitiekanslern anser att det är skäl att granska samtycket som grund för behandling av personuppgifter ännu noggrannare med avseende på skäl 43 i ingressen till den allmänna dataskyddsförordningen där frivillighet i fråga om samtycke behandlas.

Dataombudsmannen fäste uppmärksamhet vid att man vid bedömningen av samtyckets lämplighet som behandlingsgrund bör beakta en eventuell obalans i förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och den registrerade. Dataombudsmannen ansåg att den ifrågavarande punktens lämplighet som grund för behandling verkar i stor utsträckning bero på om arbetslöshetskassans nya uppgift kan anses vara privaträttslig verksamhet. Enligt dataombudsmannen är det viktigt att försäkra sig om att arbetslöshetskassan kan anses fullgöra en privaträttslig uppgift i sin nya uppgift.

Justitieministeriet ansåg att det har utvärderats på ett heltäckande sätt om samtycke lämpar sig som rättslig grund för behandlingen. Justitieministeriet ansåg dock också att bedömningen av om utövning av offentlig makt hänför sig till arbetslöshetskassornas nya serviceuppgift och av om det i uppgiften är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen borde beaktas i bedömningen av den rättsliga grund för behandling som tillämpas på behandling av personuppgifter. Detta är av betydelse uttryckligen med tanke på en obalans mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige.

Utifrån utlåtandena preciserades motiveringen till propositionen i fråga om motiven till den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter särskilt i fråga om obalansen mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige.

Justitieministeriet konstaterade att det vid den fortsatta beredningen bör bedömas om 60 a § 1 mom. i propositionsutkastet ska ingå i propositionen eller om det räcker med en bedömning i motiveringen till propositionen av den rättsliga behandlingsgrund som ska tillämpas på behandling av personuppgifter. Samtycke som behandlingsgrund är inte förenat med något handlingsutrymme för den nationella lagstiftaren och den föreslagna bestämmelsen är informativ. Om det dock anses nödvändigt att bestämmelsen tas in i propositionen, ska detta motiveras i propositionen och av bestämmelsen framgå att det är fråga om samtycke enligt den allmänna dataskyddsförordningen.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att till den del förslaget i avsnittet om lagstiftningsordning bedöms med avseende på det skydd för privatlivet och personuppgifter som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen saknar avsnittet helt hänvisningar till grundlagsutskottets relevanta utlåtandep Praxis. I avsnittet beskrivs det inte heller om EU:s allmänna dataskyddsförordning innehåller nationellt handlingsutrymme för sådana nationella bestämmelser om skydd av personuppgifter som de som föreslås. Justitiekanslern konstaterade att det vore ändamålsenligt att i större utsträckning motivera varför de föreslagna bestämmelserna anses uppfylla kraven i den allmänna dataskyddsförordningen och sålunda även motsvara kraven i grundlagen.

Utifrån utlåtandena kom man fram till att det inte ska tas in bestämmelser i lagen om arbetslöshetskassor som hänför sig till behandling av personuppgifter vid tillhandahållande av tjänster. Till denna del är den allmänna dataskyddsförordningen direkt tillämplig lagstiftning och det finns inget nationellt handlingsutrymme när samtycke används som rättslig grund för behandlingen. Behandling av personuppgifter tas endast upp i motiveringen till propositionen. Avsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning kompletterades med grundlagsutskottets relevanta utlåtandep Praxis.

6.1.7 Övrigt

Enligt Akava borde propositionen innehålla uppskattningar eller exempelkalkyler på i vilken mån ordnandet av nya tjänster på kort och lång sikt inverkar på storleken på kassornas medlemsavgift i kassor av olika storlek. Bedömningen av konsekvenserna är förenad med en betydande osäkerhet i synnerhet eftersom den föreslagna lagstiftningen är möjliggörande till sin karaktär. Eftersom tillhandahållandet av tjänster är frivilligt för kassorna, är det svårt att förutse hurudana tjänster kassorna börjar tillhandahålla och i vilken omfattning. De önskade bedömningarnas informationsvärde kan inte anses särskilt stort, eftersom det för bedömningarna förutsätts att man gör sådana antaganden om tjänsternas omfattning och kostnader som man inte kan grunda på någon befintlig information. Av denna anledning gav utlåtandet inte anledning att komplettera propositionen.

PAM ställde sig inte bakom den bedömning som ingår i utkastet till regeringsproposition enligt vilken reformen medför ökade kostnader för den offentliga ekonomin för att kassornas medlemsavgift kan dras av i beskattningen. Enligt PAM är den del i bedömningen som gäller skatteavdrag vag. Propositionens konsekvensbedömningar har till denna del preciserats genom en noggrannare beskrivning av den eventuella konsekvensen av skatteavdraget.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf ansåg att en lagändring om att även arbetslösa kan ansluta sig till en arbetslöshetskassa borde fogas till propositionen. Förslaget motiverades med att arbetsvillkoret från och med september uppfylls betalningsbaserat och att med andra ord också sådana månader då arbete inte utförs kan tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Därför ansågs det att man också bör kunna ansluta sig till en arbetslöshetskassa även om man inte är i arbete vid tidpunkten för anslutningen. Ändringen är enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation logisk också med tanke på de sysselsättningsstödjande tjänsterna och helheten. Till denna del gav utlåtandet inte anledning att ändra propositionen.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation och YTK Työttömysskassa tog i sina utlåtanden upp behovet av att förtydliga den fria tillgången till tjänster som omfattas av förbudet att ta ut avgift. Utifrån utlåtandena har arbetslöshetskassorna inte planer på att skapa egna arbetsförmedlingsplattformar, men däremot att utnyttja redan befintliga tjänster som är öppna för alla så att det på en arbetslöshetskassas egen webbplats skapas länkar till öppna arbetsförmedlingstjänster som är tillgängliga för alla. Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation kan befintliga serviceplattformar utnyttjas till exempel så att arbetslöshetskassorna i sina medlemstjänster informerar medlemmarna om lediga arbeten i fråga om vilka medlemmen kan ta del av närmare information via en länk till arbetsförmedlingens webbplats som är öppen för alla. Specialmotiveringen har kompletterats med beaktande av nämnda praxis.

6.1.8 Ikraftträdande

Enligt YTK Työttömysskassa skulle det vara ändamålsenligt att i lagtexten eller motiveringen konstatera att arbetslöshetskassorna kan börja bereda ändringar i stadgandena redan innan lagen träder i kraft och att en arbetslöshetskassa villkorligt kan besluta om tillhandahållande av sysselsättningsstödjande tjänster och stadgeändringar om det vid kassans möte redan innan lagen har blivit stadfäst och trätt i kraft. I fråga om detta konstateras det att det av hävd har ansetts onödigt att ta in särskilda bemyndiganden om verkställighet i författningen och att det är motiverat att undvika dem, eftersom de åtgärder som krävs för verkställandet av författningen har ansetts som den ansvariga myndighetens skyldighet, varvid det inte förutsätts ett särskilt bemyndigande för att vidta åtgärder.

YTK önskar också att det i lagen skrivs in att tillhandahållande av service kan inledas tidigast den 1 januari 2025. För att ny serviceuppgift ska kunna inledas krävs kassamötets beslut och att uppgiften skrivs in i kassans stadgar. I propositionen konstateras det att det för tillhandahållande av tjänster i större utsträckning också förutsätts bland annat att medel budgeterats för det. I praktiken innebär detta sannolikt att serviceverksamheten kan inledas på allvar tidigast vid ingången av 2025. Utlåtandet gav inte anledning att ändra propositionen.

6.2 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg att utkastet till regeringens proposition på ett berömvärt sätt uppfyllde kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning, varför rådet endast föreslog några mindre tillägg. Enligt rådet hade konsekvenserna för hushållen, arbetslöshetskassorna och sysselsättningen behandlats grundligt utifrån forskningsrön. I utkastet till proposition bedömdes det att stödjandet av sysselsättningen kan bli en ny konkurrensfaktor för arbetslöshetskassorna. Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg att konsekvenserna för konkurrensen mellan arbetslöshetskassorna och de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till dem skulle kunna beskrivas närmare i den mån det är möjligt. Utifrån rådets utlåtande har propositionen preciserats genom att avsnittet om konsekvenser för konkurrensen i kapitel 4.2.4 har kompletterats.

7 Specialmotivering

1 §. Arbetslöshetskassans uppgift och verksamhetsområde. I paragrafen föreskrivs det om arbetslöshetskassans uppgifter och verksamhetsområde.

Till arbetslöshetskassans uppgifter hör i praktiken också att ordna andra förmåner och ersättningar än förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassan verkställer också rörlighetsunderstöd och omställningsspenning som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Dessutom är termen ersättning för uppehälle som används i momentet föräldrad. Arbetslöshetskassan betalar kostnadsersättningar under tiden för sysselsättningsfrämjande service. I paragrafens 1 mom. föreslås de behövliga ändringarna.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det att en arbetslöshetskassa genom kassamötets beslut kan stödja sysselsättningen bland sina medlemmar genom att tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster. Eftersom det är fråga om service som en arbetslöshetskassa tillhandahåller för medlemmarna, kan kassan inte ingå sådana avtal med arbetsgivare eller deras representanter på basis av vilka ett primärt kundförhållande uppkommer mellan arbetsgivaren eller dennes representant och arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassan kan med andra ord inte ta emot uppdrag på basis av vilka den till exempel presenterar uppgifter om lämpliga medlemmar för arbetsgivaren för dennes behov. Arbetslöshetskassorna kan dock ta emot arbetsgivarnas platsannonser för att informera om dem på offentliga webbplatser.

En arbetslöshetskassa kan ta på sig en ny uppgift endast genom beslut av kassamötet, och kassamötet kan också besluta att arbetslöshetskassan avstår från sysselsättningsstödjande verksamhet. För arbetslöshetskassans del baserar sig tillhandahållandet av tjänster på frivillighet. Det är inte fråga om en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster. Arbetslöshetskassan beslutar själv om den vill tillhandahålla tjänster och i vilken omfattning. Kassamötet beslutar på en allmän nivå om arbetslöshetskassan kan tillhandahålla sådana tjänster som avses i 2 mom. Kassamötet behöver inte separat godkänna alla tjänster som tillhandahålls.

Enligt förslaget kan arbetslöshetskassan tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster för att stödja sysselsättningen bland sina medlemmar. Syftet med tillhandahållandet av tjänster är alltså att stödja sysselsättningen bland kassans medlemmar. Tjänsterna får inte tillhandahållas på andra grunder.

Arbetslöshetskassan får i form av arbetsförmedling tillhandahålla till exempel information och rådgivning som hänför sig till jobsökning, själv publicera information om lediga jobb samt förmedla information om jobb som ledigförklarats annanstans. Till den del arbetslöshetskassan tillhandahåller arbetsförmedlingstjänster och andra tjänster som hänför sig till jobsökning är det fråga om sådan privat arbetskraftsservice som avses i 12 kap. 4–6 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och 143–144 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice.

De som tillhandahåller privat arbetskraftsservice ska iaktta jämlikhet, och de får inte bjuda ut minderårig arbetskraft för arbete där anställning av sådan arbetskraft är förbjuden enligt lagen om unga arbetstagare (998/1993). Arbetslöshetskassorna ska i all sin verksamhet också behandla sina medlemmar jämbördigt i enlighet med 3 § 4 mom. i lagen om arbetslöshetskassor.

Arbets- och näringsministeriet har för uppföljning av privat arbetskraftsservice rätt att få uppgifter om den privata arbetskraftsservicen av dem som tillhandahåller privat arbetskraftsservice eller sammanslutningar som representerar dem. Arbetslöshetskassan ska på begäran lämna uppgifter till arbets- och näringsministeriet om antalet personer per yrkesgrupp som fått arbete via förmedlingen, om antalet kunder som anlitat arbetsförmedlingsservice och om annan service i samband med jobsökning som de tillhandahållit. Bestämmelser om de uppgifter som ska lämnas finns i 36 § i statsrådets förordning om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (1073/2012).

Arbetslöshetskassorna omfattas också av förbudet att ta ut avgifter för privat arbetsförmedling. De som tillhandahåller privat arbetskraftsservice får inte ta ut avgifter av enskilda kunder för den service de tillhandahåller, när servicen motsvarar arbetsförmedlingsservice som genomförs som offentlig arbetskraftsservice, förmedling av information och rådgivning om lediga arbeten och jobsökning eller registrering som arbetssökande.

Lagstiftningen förutsätter att de ovannämnda tjänster som omfattas av förbudet att ta ut avgift för arbetsförmedling ska vara avgiftsfritt tillgängliga för alla. Detta innebär till exempel att de lediga jobb som en arbetslöshetskassa har meddelat inte får synas bara för arbetslöshetskassans medlemmar, utan måste publiceras till exempel på kassans öppna webbplats. Alternativt kan avgiftsfri tillgång till information om lediga arbeten för alla säkerställas genom att arbetslöshetskassan på sin öppna webbplats publicerar länkar som leder till en arbetsförmedlingsaktörs öppna webbplats. Arbetslöshetskassan kan för sina medlemmar tillhandahålla riktad information om lediga arbeten, om information om de erbjudna arbetena är fritt tillgänglig också för andra än kassans medlemmar till exempel på en webbplats som är öppen för alla.

Utöver arbetsförmedling kan arbetslöshetskassan enligt förslaget till exempel tillhandahålla informations-, rådgivnings- och vägledningstjänster, sakkunnigbedömningar och träning. Dessa tjänster motsvarar i tillämpliga delar de tjänster som avses i 4 kap. 1–4 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt 6 kap. 50–53 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Arbetslöshetskassan kan tillhandahålla information och rådgivning om lediga arbeten och jobsökning, utbildningsmöjligheter och andra möjligheter till kompetensutveckling, arbetsmarknaden, branscher och yrken samt inledandet av

företagsverksamhet och möjligheter att utveckla verksamheten. Kassan kan tillhandahålla handledningstjänster som stöd för yrkesvalet och karriärplaneringen.

När det gäller rådgivning i anslutning till tjänsterna bör arbetslöshetskassan fästa uppmärksamhet vid ordnandet av rådgivningstjänster. I justitieombudsmannens laglighetskontroll har det av hävd ansetts att om en tjänst som upprätthålls av samma aktör används gemensamt både vid skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift och vid sådan verksamhet av privat natur som faller utanför denna verksamhet, ska hela tjänsten granskas med hänsyn till kraven för den offentliga förvaltningsuppgiften, om det är omöjligt att ordna tjänsten separat för varje enskild del av verksamheten (offentlig förvaltningsuppgift/privat verksamhet) (se t.ex. OA dnro 1930/2/13 och AOA dnro EOAK/1069/2019).

Det ovan beskrivna kravet gäller också privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, såsom arbetslöshetskassor. På så sätt inverkar det på hur ändamålsenligheten i ordnandet av arbetslöshetskassans rådgivning ska bedömas som helhet. När rådgivningen hänförs sig till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift, i arbetslöshetskassornas fall verkställande av förmåner, är bland annat bestämmelserna i förvaltningslagen om avgiftsfri rådgivning tillämpliga. Att funktionerna separeras har betydelse också med tanke på tjänsteansvaret, eftersom det när arbetslöshetskassorna fattar beslut som hänförs sig till verkställande av förmåner också är fråga om utövning av offentlig makt.

En arbetslöshetskassa kan för sina medlemmar skaffa separata kartläggningar av kompetensen och yrkesskickligheten i situationer där man behöver utreda medlemmens kunskande eller brist på kunskande för att rikta servicen och stödja medlemmens sysselsättning. Sakkunnigbedömningar kan också vara till exempel bedömningar av företagarfärdigheter och förutsättningar för företagsverksamhet.

Träning kan vara till exempel jobbsökarträning eller karriärträning. Med jobbsökarträning avses utveckling av den tränades jobbsökarfärdigheter så att den tränades färdigheter för självständig jobbsökning förbättras. Med hjälp av karriärträning får den som tränas stöd och vägledning för klarläggande av alternativ för yrkesvalet och karriären, sökande till utbildning och utveckling av arbetslivsfärdigheter. Inom den offentliga arbetskraftsservicen är träning tjänster i grupp. Personlig handledning och rådgivning för kunden är inte i sig träning, men kan utgöra en del av den.

Dessutom kan arbetslöshetskassorna ordna också annan service som kan jämföras med de ovan nämnda tjänsterna. Avsikten är inte att reglera arbetslöshetskassornas serviceuppgift alltför snävt. Syftet är att ge arbetslöshetskassorna möjlighet att tillhandahålla sådana sysselsättningsstödande tjänster som bäst lämpar sig för kassornas karaktär av verksamhet och medlemmarnas behov. När det gäller tillhandahållandet av tjänster är det viktigt att tjänsterna har direkt koppling till stödande av medlemmarnas sysselsättning. Till exempel verksamhet eller service som hänförs sig till medlemmarnas rekreation eller välbefinnande är inte sådan sysselsättningsstödande service som avses i paragrafen.

Sådan sysselsättningsstödande service som avses i paragrafen är inte heller utbildning som till exempel fackförbund erbjuder sina medlemmar i arbetarskyddsuppgifter eller andra uppgifter som gäller företrädande av personalen. Den verksamhet som avses i paragrafen är inte heller beviljande av sådana penningförmåner eller penningersättningar som inte särskilt föreskrivits som en uppgift för arbetslöshetskassorna. Sålunda kan en arbetslöshetskassa inte bevilja sina medlemmar finansiering till exempel för inledande av företagsverksamhet eller till exempel för täckande av kostnader för anskaffande av en behörighet (såsom hygienpass).

Uthyrning av arbetskraft ska enligt förslaget inte anses som sådan arbetsförmedling som avses i paragrafen eller därmed jämförbar verksamhet. Vid uthyrning av arbetskraft hyr arbetsgivaren ut sina arbetstagare till användarföretaget. Arbetskraftsuthyrningsföretaget är då arbetstagarens arbetsgivare, men arbetet utförs i användarföretaget. Bestämmelsen hindrar dock inte att en arbetslöshetskassa tillhandahåller arbetsförmedlingstjänster som inbegriper samarbete med ett företag som hyr ut arbetskraft.

Arbets- och näringsbyrån, en kommun som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen eller en kommun som från ingången av 2025 är arbetskraftsmyndighet ska inte inkludera tjänster som tillhandahålls av en arbetslöshetskassa i den sysselsättningsplan som utarbetas tillsammans med den arbetssökande eller i den plan som ersätter den. Detta beror på att avsikten med arbetslöshetskassans tjänster inte är att ersätta den offentliga arbetskrafts- och företagservice som erbjuds arbetssökande.

Om det för att den arbetssökande ska förstå servicehelheten undantagsvis krävs att en tjänst som ordnas av en arbetslöshetskassa nämns i planen, ska tjänsten nämnas i den del av planen som ger bakgrundsfakta om arbetssökandens situation. Tjänsten ska inte heller då ingå i de i planen överenskomna åtgärder som är förpliktande för den arbetssökande och som följs upp. Detta kan göras också i fråga om andra sådana tjänster som inte är förpliktande för den arbetssökande och i fråga om vilka arbets- och näringsbyrån, en kommun som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen eller en kommun som från ingången av 2025 är arbetskraftsmyndighet inte på något sätt deltar i ordnandet av eller anvisandet till tjänsten. Arbets- och näringsbyrån, en kommun som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen och en kommun som från ingången av 2025 är arbetskraftsmyndighet ska alltid fästa särskild uppmärksamhet vid att den arbetssökande ska förstå om deltagandet i en tjänst är förpliktande.

Om en arbetssökande deltar i en tjänst som ordnas av en arbetslöshetskassa, är syftet inte att deltagandet ogrundat ska förhindras på grund av offentlig service som tillhandahålls samtidigt. En myndighet som tillhandahåller offentlig service ska i den mån det är möjligt överväga vad som i det enskilda fallet bäst främjar den arbetssökandes sysselsättning. Om myndigheten anser att det är ändamålsenligt att delta i den offentliga servicen, är deltagande i en tjänst som ordnas av arbetslöshetskassan inte en sådan giltig orsak att vägra delta i offentlig service som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Eftersom bestämmelser om service som ordnas av en arbetslöshetskassa finns i lagen om arbetslöshetskassor och inte i de lagar som nämns i 2 a kap. 9 § 1 mom. 7 punkten i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, föreläggs inte någon tid utan ersättning med stöd av nämnda 7 punkten eller 8 punkten, även om den arbetssökande vägrar delta i service som ordnas av arbetslöshetskassan eller avbryter sådan service. Eftersom det inte i sysselsättningsplanen eller den plan som ersätter den avtalas om service som arbetslöshetskassan ordnar, föreläggs inte heller några påföljder inom utkomstskyddet för arbetslösa med stöd av 2 a kap. 9 § 1 mom. 9 eller 12 punkten eller någon annan bestämmelse i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Vid behov säkerställs detta genom att det inledande stycket i 2 a kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa tolkas på ett sätt som tryggar likabehandlingen av arbetssökandena.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i det gällande 2 mom. att en arbetslöshetskassas verksamhetsområde omfattar hela landet.

I det föreslagna 4 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i det gällande 3 mom. att en arbetslöshetskassa inte får bedriva annan verksamhet än sådan som avses i lagen om arbetslöshetskassor.

2 §. Bildande av arbetslöshetskassa. I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om de uppgifter som åtminstone ska anges i arbetslöshetskassans stadgar. Om en arbetslöshetskassa börjar bedriva sådan serviceverksamhet som avses i 1 § 2 mom., ska uppgiften antecknas i kassans stadgar. Om detta föreslås en bestämmelse i 2 mom. 5 punkten, som tidigare upphävts genom lag.

19 a §. Finansiering av tjänster som stöder sysselsättningen. Paragrafen är ny. I paragrafen föreslås en bestämmelse om finansieringen av sysselsättningsstödande tjänster. Om en arbetslöshetskassa för sina medlemmar tillhandahåller tjänster som stöder sysselsättningen, får den inte för ordnandet av tjänsterna använda statens och Sysselsättningsfondens finansieringsandelar eller andelar som hänför sig till förvaltningskostnaderna.

Tjänsterna ska finansieras till fullt belopp med kassans egna medel. I praktiken innebär detta att man för finansieringen av tjänsterna kan använda intäkterna från arbetslöshetskassans medlemsavgifter och intäkterna från kassans investeringsverksamhet. Som arbetslöshetskassans egna medel betraktas också fonderade medel i kassans utjämningsfond och avkastningen av dem. Arbetslöshetskassan kan också ta ut deltagaravgifter för vissa tjänster. Avgifter får inte tas ut för tjänster som omfattas av förbudet att ta ut avgifter för arbetsförmedling.

Med service som kan finansieras avses både förvaltningskostnader som uppkommer av ordnandet av verksamheten och tjänster som avses i 1 § 2 mom. i lagen, om ordnande eller anskaffning av sådana tjänster föranleder arbetslöshetskassans kostnader.

Enligt 1 § 2 mom. i lagen får en arbetslöshetskassa ordna tjänster för att stödja medlemmarnas sysselsättning. I regel riktar sig alltså de tjänster som kassan ordnar till kassans enskilda kunder. Följaktligen ska kassan inte rikta tjänster till företagskunder.

20 §. Utjämningsfond. I paragrafen föreskrivs det om storleken på arbetslöshetskassans utjämningsfond. En arbetslöshetskassa ska ha en utjämningsfond till vilken det årliga överskottet av kassans medlemsavgifter överförs. Syftet med utjämningsfonden är att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om utjämningsfondens minimibelopp och i 3 mom. om dess maximibelopp. Det föreslås att momenten ändras så att det vid bedömningen av utjämningsfondens storlek utöver de utgifter för förmåner och de förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för beaktas också de kostnader som föranleds av stödande av medlemmarnas sysselsättning. Av tillägget följer att arbetslöshetskassan i sitt förslag till medlemsavgift och i sin ekonomiska planering ska beakta att kostnaderna för stödande av sysselsättningen inte får leda till att utjämningsfonden underskrider det minimibelopp som anges i 2 mom. Å andra sidan får arbetslöshetskassan inte heller överskrida utjämningsfondens maximibelopp för att ha beredskap för stödande av sysselsättningen.

23 §. Användningen av kassamedel. I paragrafen föreskrivs det om användningen av kassans medel. Det föreslås att paragrafen ändras så att arbetslöshetskassans medel, utöver för betalning av de förmåner som det föreskrivs att kassan ska betala samt kassans nödvändiga förvaltningskostnader, får användas också för betalning av kostnader som föranleds av stödande av sysselsättningen bland medlemmarna.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I 9 § i statsrådets förordning om verkställighet av lagen om arbetslöshetskassor föreskrivs det om de uppgifter som arbetslöshetskassan ska foga till ansökan om fastställande av medlemsavgift. Enligt den bestämmelsen ska en arbetslöshetskassa då den ansöker om

fastställande av medlemsavgift hos Finansinspektionen till sin ansökan föga budgeten för följande år samt en kalkyl över medlemsavgiftens tillräcklighet med beaktande av arbetslöshetskassans förmåner, förvaltningskostnader och överföringar till utjämningsfonden samt, om arbetslöshetskassan önskar att dess plan för återställande av en sund finansiell ställning beaktas vid fastställandet av medlemsavgiften, planen för återställande av en sund finansiell ställning. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att arbetslöshetskassan vid bedömningen av medlemsavgiftens tillräcklighet också ska lämna uppgifter om de kostnader som föranleds av stödande av sysselsättningen. En motsvarande ändring föreslås också i 10 § i förordningen, som gäller uppgifter som behövs för bedömning av utjämningsfondens storlek.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft sommaren 2024.

Det är ändamålsenligt att lagen sätts i kraft så snart som möjligt för att kassorna ska kunna göra de förberedelser som behövs för att de ska kunna börja tillhandahålla tjänsterna. För att ny serviceuppgift ska kunna inledas krävs kassamötets beslut och att uppgiften skrivs in i kassans stadgar.

10 Verkställighet och uppföljning

Arbets- och näringsministeriet har för uppföljning av privat arbetskraftsservice rätt att få uppgifter om den privata arbetskraftsservicen av dem som tillhandahåller privat arbetskraftsservice eller sammanslutningar som representerar dem. Arbetslöshetskassan ska på begäran lämna uppgifter till arbets- och näringsministeriet om antalet personer per yrkesgrupp som fått arbete via förmedlingen, om antalet kunder som anlitat arbetsförmedlingsservice och om annan service i samband med jobsökning som kassan tillhandahållit. Arbetslöshetskassan ska samla in ovannämnda uppgifter om de tjänster som de tillhandahåller.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 Näringsfrihet och rätt till arbete

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelsen om främjande av sysselsättningen i 18 § 2 mom. i grundlagen är till sin natur ett konstitutionellt uppdrag för det allmänna. I bestämmelsen tas det inte ställning till det urval av metoder som ska användas i skötseln av sysselsättningen, utan det allmänna ges betydande prövningsrätt i fråga om hur sysselsättningen bäst kan främjas. Skyldigheten att främja sysselsättningen innebär också att det allmänna ska sträva efter att förhindra uppkomsten av grupper som permanent är utan arbete. (RP 309/1993 rd)

Syftet med propositionen är att utvidga det urval av metoder som samhället har till förfogande i uppgiften att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Propositionen syftar till att ge arbetslöshetskassorna både möjlighet att ordna utkomstskydd för sina medlemmar under deras arbetslöshetstid och möjlighet att stödja sysselsättningen bland medlemmarna genom att tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster. Det är fråga om en frivillig uppgift för arbetslöshetskassan och beslutet att inleda den fattas av arbetslöshetskassans kassamöte. I lagen om arbetslöshetskassor (1 § 1 mom.) har

arbetslöshetskassorna dock uttryckligen getts i uppgift att för sina medlemmar ordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och andra förmåner i anslutning till det. I 1 § 3 mom. i lagen om arbetslöshetskassor ingår ett absolut förbud enligt vilket arbetslöshetskassorna inte får bedriva annan verksamhet än sådan som avses i lagen om arbetslöshetskassor. För att arbetslöshetskassorna ska kunna delta i främjandet av sysselsättningen måste det föreskrivas om det i lagen. Det är fråga om frivillig verksamhet av privat natur, som inte styrs av det allmänna. Med tanke på 18 § 2 mom. i grundlagen skulle det allmännas roll dock vara att göra det möjligt för arbetslöshetskassorna att delta i främjandet av sysselsättningen.

Ovan i kapitel 4.2.2 Ekonomiska konsekvenser utvärderas förslaget inverkan på sysselsättningen. Såsom det konstateras i det kapitlet är verkningsfullheten av tjänster som främjar arbetssökningen i genomsnitt måttlig. Dessutom har avsaknaden av sanktions- och förpliktelseelement bedömts försvaga ändringens effekter på den totala sysselsättningen. Av dessa orsaker har det bedömts att effekten av kassornas tjänster på sysselsättningen sannolikt är noll eller svagt positiv. Det är dock fråga om ett nytt verktyg i sysselsättningsfrämjandet som helhet, varför förslaget trots dess eventuellt ringa effekter kan anses vara förenligt med det uppdrag som det allmänna ges i 18 § 2 mom. i grundlagen.

11.2 Offentliga förvaltningsuppgifter

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Avsikten med bestämmelsen är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet (GrUB 10/1998 rd s. 33, RP 1/1998 rd s. 178). För att förhållandet till 124 § i grundlagen ska behöva bedömas, måste två kriterier vara uppfyllda. För det första ska det vara fråga om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift. För det andra ska det vara fråga om att överföra uppgiften på någon annan än en myndighet.

I fråga om det senare kriteriet är situationen klar eftersom arbetslöshetskassorna inte är myndigheter, utan privaträttsliga sammanslutningar. Bestämmelser om arbetslöshetskassorna och deras verksamhet finns dock i lagen om arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna har till uppgift att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt härtill anslutna ersättningar för uppehälle. Arbetslöshetskassornas nuvarande uppgifter är helt klart skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 46/2002 rd, s. 9–10). Enligt 1 § 1 mom. i lagen om arbetslöshetskassor kan arbetslöshetskassorna för närvarande endast anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) och vissa andra förmåner för sina medlemmar. I 1 § 3 mom. i lagen om arbetslöshetskassor förbjuds arbetslöshetskassorna bedriva annan verksamhet än sådan som avses i lagen om arbetslöshetskassor.

I fråga om de föreslagna ändringarna ska det bedömas huruvida arbetslöshetskassornas nya serviceuppgift är en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt förarbetena till grundlagen används begreppet offentliga förvaltningsuppgifter ”i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner”. Bestämmelsens tillämpningsområde är öppet och bestämmelsen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179).

I den juridiska litteraturen har offentliga förvaltningsuppgifter indelats enligt om de anses höra till kärnområdet eller randområdet av kategorin offentliga förvaltningsuppgifter. Kärnområdet för en offentlig förvaltningsuppgift utgörs av utövning av offentlig makt. Med utövning av offentlig makt avses beslutsfattande som sker med stöd av lag och som gäller någon annans fördel, rättighet eller skyldighet och utfärdande av förpliktande bestämmelser. Även ett faktiskt ingripande med stöd av lag i någon annans intressen eller rättigheter innebär utövning av offentlig makt. Utöver offentliga förvaltningsuppgifter som innebär utövning av offentlig makt kan också genomförande av offentliga tjänster anses vara sådan skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen till den del det är fråga om tillhandahållande av lagstadgad offentlig service.²⁵

Begreppet offentlig förvaltningsuppgift omfattar ett mycket brett spektrum av olika förvaltningsuppgifter, utövande av offentlig makt och offentliga tjänster. Speciellt om utövning av offentlig makt inte direkt hänför sig till verksamheten eller om det närmast är fråga om verksamhet av teknisk natur eller operativ verksamhet görs bedömningen från fall till fall. Beredningsuppgifter som kompletterar myndighetsverksamheten eller som bidrar till utövning av offentlig makt har ansetts innebära skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Behandlingen av ett förvaltningsärende har ansetts bilda en med avseende på 124 § i grundlagen enhetlig uppgiftshelhet och det är inte motiverat att bedöma behandlingsåtgärder som direkt hänför sig till den som uppgifter som är fristående från det egentliga beslutsfattandet²⁶. Som skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift har sålunda ansetts bland annat mottagande av ansökningar som baserar sig på lag samt granskning av ansökningarna för att säkerställa att väsentliga uppgifter inte saknas i dem (se GrUB 8/2002 rd).

I den juridiska litteraturen har det ansetts att en offentlig förvaltningsuppgift inte omfattar alla tjänster som betraktas som offentliga. Även om till exempel tillhandahållandet av post- och teletjänster kan anses som en sådan offentlig uppgift som avses i 108–109 § i grundlagen, är det ändå inte fråga om skötsel av en sådan offentlig förvaltningsuppgift som förvaltningslagen ska tillämpas på. Inte heller till sådan allmännyttig verksamhet som Rundradions verksamhet hänför sig egentlig skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter.²⁷

Begreppet offentlig förvaltningsuppgift har till stor del bildats genom grundlagsutskottets utlåtandep Praxis. Grundlagsutskottet har ansett att till exempel sjöräddningstjänsten betraktad som helhet (GrUU 24/2001 rd) och de operativa avfallshanteringsuppgifterna sammantaget (GrUU 58/2010 rd) är offentliga förvaltningsuppgifter. Beviljande av statens exportgarantier är trots starka privaträttsliga drag en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 2/2001 rd). I fråga om inköpscentralen Hansel Ab ansåg utskottet att även om upphandlingen också har starka privaträttsliga drag, är dragen av offentlig förvaltningsuppgift framträdande i Hansels uppgift som inköpscentral (GrUU 15/2019 rd). Grundlagsutskottet anser att rättshjälp och intressebevakning, med hänsyn till det sätt uppgifterna ordnas på, utgör ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift, trots att också aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet är framträdande. Utskottet har då lagt vikt vid att det är fråga om en lagstadgad serviceuppgift som ska ordnas av myndigheterna och som enligt utskottet kan karakteriseras också som faktisk förvaltningsverksamhet (GrUU 16/2016 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att uppgifter som hänför sig till val av boende i statligt stödda bostadsrättsbostäder (GrUU 5/2021 rd) samt börsens och värdepapperscentralens uppgifter är

²⁵ Mäenpää, Olli. 2009. ”Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet”, s. 49.

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 171–172

²⁷ Mäenpää 2008, s. 49–50

offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 17/2012 rd). Grundlagsutskottet anser att bedrivande av kreditupplysningsverksamhet däremot inte kan anses vara en offentlig förvaltningsuppgift, även om verksamheten är förknippad med drag som är typiska för en offentlig uppgift och även om i synnerhet behandlingen av uppgifter om fysiska personers betalningsstörningar har avsevärda konsekvenser för skyddet för privatlivet och för fysiska personers möjligheter att verka i samhället (GrUU 8/2022 rd).

Också socialservice tillhandahålls både av myndigheter och i stor utsträckning också av privata tjänsteproducenter. I den juridiska litteraturen har det ansetts att produktion av socialservice ska betraktas som skötsel av en i 124 § i grundlagen avsedd offentlig förvaltningsuppgift när tjänsten baserar sig på ett lagstadgat uppdrag som ålagts det allmänna. I sådan verksamhet ingår ofta också befogenheter att utöva offentlig makt. Däremot är till exempel privat läkarverksamhet inte en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen, om inte tillhandahållandet av tjänsten grundar sig på ett offentligt samfunds lagstadgade skyldighet att ordna tjänster som genomförs med stöd av ett avtal om köpta tjänster.²⁸

Det föreskrivs i lag om arbetslöshetskassornas uppgifter. I detta hänseende ordnar arbetslöshetskassan tjänster med stöd av lagen. Ordning av arbetskraftsservice är dock en frivillig tilläggstjänst som arbetslöshetskassorna enligt förslaget kan erbjuda sin medlemmar. Det är inte fråga om en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster. Det är inte fråga om en lagstadgad serviceuppgift som en myndighet har organiseringsansvar för eller fullgörande av skyldigheter som föreskrivs för en myndighet i lag. För närvarande har staten ansvaret för att organisera den offentliga arbetskraftsservicen, men från och med den 1 januari 2025 överförs organiseringsansvaret till kommunerna. De tjänster som ordnas av arbetslöshetskassorna ersätter inte den offentliga arbetskraftsservicen. Arbetslöshetskassornas tjänster är inte offentlig arbetskraftsservice, utan det är närmast fråga om sådan privat arbetskraftsservice som avses i 12 kap. 4–6 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och 143–144 § i lagen om ordnande av arbetskraftsservice. Tjänster som tillhandahålls av arbetslöshetskassorna ska inte heller finansieras med offentliga medel.

Som offentliga förvaltningsuppgifter har man också granskat uppgifter genom vilka mål för enskilda förvaltningsområden fullföljs, eller som annars inbegriper ett särskilt allmänt intresse. Det särskilda allmänna intresset kan ha samband med uppgiftens samhälleliga konsekvenser, såsom människors säkerhet. Till exempel inom den trafikskyddsupplysning som Trafikskyddet utövar används inte offentlig makt, utan de mål som det allmänna intresset förutsätter ska på sätt och vis överföras till och uppnås av privatpersoner.²⁹

Ett syfte med propositionen är att ge arbetslöshetskassorna möjlighet att främja sysselsättningen bland sina medlemmar. Även om skötseln av sysselsättningen är förenad med ett allmänt intresse, är det dock inte fråga om till exempel ett sådant särskilt och vägande allmänt intresse som på samma sätt kan jämföras med den ovannämnda säkerheten för människor, och ordnandet av arbetskraftsservice är inte förknippat med en samhällspolitisk tradition med den offentliga maktens monopolställning. Arbetskraftsservicen ordnas i stor utsträckning på marknadsvillkor samt av olika organisationer.

Vid behandlingen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Jobbkanalen Ab och till lagar som har samband med den ansåg grundlagsutskottet att det nya bolaget har vissa uppgifter som normalt inte kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter, såsom den

²⁸ Keravuori-Rusanen Marietta. 2008, s. 233

²⁹ Ibid

serviceverksamhet som lämpar sig för sysselsättning av partiellt arbetsföra personer. Grundlagsutskottet ansåg dock att man i de uppgifter som skulle föreskrivas för Jobbkanalen Ab också kan identifiera drag som anknyter till offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. De uppgifter som ålagts Jobbkanalen Ab hänför sig till det allmännas skyldigheter enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Uppgifterna närmar sig också till vissa delar de myndighetsuppgifter som föreskrivits för arbets- och näringsbyråerna. Eftersom Jobbkanalen Ab enligt propositionen utövar självständig beslutanderätt vid valet av de personer som ska sysselsättas bland de arbetssökande som arbets- och näringsbyrån hänvisat till bolaget, ansågs bolagets beslut i praktiken ha konsekvenser som gäller individens rättigheter och intressen. (GrUU 6/2022 rd)

Grundlagsutskottets praxis har visat att de rättsliga följderna av att en uppgift eller åtgärd utförs kan, i stället för uppgiftens rättsliga natur, allt oftare tillmätas en avgörande betydelse, dvs. frågan om företagens ställning och behov av rättsskydd.³⁰

Enligt förslaget ska det vara frivilligt för kassans medlemmar att delta i tjänsterna och det finns inga särskilda skyldigheter eller rättigheter när det gäller att delta eller låta bli att delta. Till skillnad från den offentliga arbetskraftsservicen kan en försummelse av tjänsterna inte leda till att någon går miste om en förmån, och det betalas heller inga förhöjningsdelar eller kostnadsersättningar för deltagande.

Såsom det beskrivs tidigare i detta avsnitt och även i avsnitt 2.3 Privat arbetskraftsservice finns det inom området för sysselsättningsfrämjande dessutom också redan nu aktörer som tillhandahåller privat arbetskraftsservice och vars verksamhet begränsas endast av tillståndsplikten för vissa tjänster (närmast utbildningstjänster) samt av avgiftsförbud som innebär begränsningar i avgifter som tas ut hos serviceanvändaren. Det är alltså inte fråga om en uppgift som är förknippad med den samhällspolitiska traditionen med det allmännas monopolställning och inte heller en överföring av en uppgift, eftersom syftet med de tjänster som arbetslöshetskassorna frivilligt ordnar inte är att inverka på vad arbetssökanden har rätt till i förhållande till den aktör, arbetskraftsmyndigheten, som ansvarar för den offentliga arbetskraftsservicen. Det är inte heller fråga om service som enbart erbjuds arbetslösa medlemmar, utan alla arbetskassans medlemmar och i fråga om vissa tjänster även andra personer än medlemmarna kan använda tjänster som arbetslöshetskassan ordnar.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att det inte är skäl att anse den nya uppgift som föreslås för arbetslöshetskassorna som en offentlig förvaltningsuppgift, varför förslaget inte kan anses problematiskt med tanke på 124 § i grundlagen.

Eftersom det inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift, finns det inte skäl att begränsa i vilken utsträckning en arbetslöshetskassa inom främjandet av medlemmarnas sysselsättning kan anlita andra tjänsteproducenter (subdelegering och förbud mot sådan).

11.3 Internationella förpliktelser

Arbetsförmedlingen regleras i synnerhet av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om privat arbetsförmedling (nr. 181) från 1997. Inom sjöfarten gäller konventionen om sjöarbete, som innehåller bestämmelser om privat sjöförmedling samt främjandet av sjöfararnas sysselsättning. I lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och den lag om

³⁰ Ibid, s. 181.

ordnande av arbetskraftsservice som den 1 januari 2025 ersätter den lagen finns dessutom bestämmelser om privat arbetskraftsservice som grundar sig på ILO:s konvention.

Med privat arbetskraftsservice, som det skulle vara fråga om för arbetslöshetskassorna, avses arbetsförmedling och annan service i anslutning till jobsökning som är oberoende av arbets- och näringsmyndigheterna och som tillhandahålls av fysiska eller juridiska personer samt uthyrning av arbetskraft. De som tillhandahåller privat arbetskraftsservice ska iaktta den jämlikhet som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, och de får inte bjuda ut minderårig arbetskraft för arbete där anställning av sådan arbetskraft är förbjuden enligt lagen om unga arbetstagare (998/1993). Med avseende på ILO:s konvention nr 181 är det i förslagen närmast fråga om sådan arbetskraftsservice som avses i artiklarna 1 a) och c). I artikel 1 a) är det fråga om samordning av arbetserbudanden och arbetsansökningar utan att arbetslöshetskassan tar emot uppdrag från arbetsgivare och i c) om andra tjänster i anslutning till jobsökning som bestäms utifrån de förhandlingar som förts mellan den behöriga myndigheten och de viktigaste organisationerna som representerar arbetsgivarna och arbetssökandena, till exempel produktion av information som inte direkt hänför sig till samordning av arbetserbudanden och arbetsansökningar. Dessutom möjliggör artikel 7.2 i konventionen att det görs undantag från förbudet att ta ut avgift, om det krävs för arbetstagarnas intresse. Efter att ha rådgjort med de mest centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna får den behöriga myndigheten godkänna undantag i fråga om vissa grupper av arbetstagare samt vissa tjänster som tillhandahålls av privata arbetsförmedlingsbyråer.

Förslagen är förenliga med kraven i ILO:s konvention 181 och sjöarbetskonventionen. Information om lediga arbeten ska enligt förslaget vara avgiftsfritt tillgänglig både för arbetslöshetskassornas medlemmar och för dem som inte hör till någon kassa. Det har förhandlats om de föreslagna tjänsterna med arbetsmarknadsorganisationerna.

Arbetslöshetskassan ska iaktta den nationella lagstiftning som gäller verksamheten utan att det särskilt föreskrivs om detta i lag och propositionen strider således inte mot de nämnda konventionerna eller den nationella lagstiftningen.

11.4 Behandling och skydd av personuppgifter

I sin bedömning av bestämmelserna om behandling av personuppgifter har grundlagsutskottet i sin etablerade praxis ansett att bestämmelserna bör granskas med hänsyn till 10 § 1 mom. i grundlagen, där det föreskrivs om rätten till skydd för privatlivet och som en del av det skyddet för personuppgifter. Efter att EU:s allmänna dataskyddsförordning antagits har grundlagsutskottet ansett att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser i allmänhet utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Skyddet för personuppgifter ska härefter i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. Ett restriktivt förhållningssätt till att införa nationell speciallagstiftning är sålunda att föredra och sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018 rd, GrUU 8/2022 rd). Grundlagsutskottet har särskilt i fråga om sådana bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna dessutom förutsatt att det i regeringens proposition redogörs för ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3).

Enligt EU-rättens principer tolkas och tillämpas den allmänna dataskyddsförordningen i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Korrekt tolkade och tillämpade motsvarar bestämmelserna i den allmänna

dataskyddsförordningen enligt grundlagsutskottets uppfattning också den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån Europakonventionen (GrUU 14/2018 rd s. 4–5).

I propositionen har man fört fram de grunder enligt den allmänna dataskyddsförordningen som den föreslagna behandlingen av personuppgifter baserar sig på. Dessutom har det redogjorts för förordningens innehåll till den del det är väsentligt med tanke på den föreslagna behandlingen av personuppgifter.

I de nya tjänster som föreslås för arbetslöshetskassorna behandlas personuppgifter med stöd av samtycke enligt artikel 6.1 a i den allmänna dataskyddsförordningen. Denna behandlingsgrund är inte förenad med något nationellt handlingsutrymme. Sålunda är nationella bestämmelser som kompletterar och preciserar förordningen inte möjliga till den del det är fråga om ärenden som hör till området för den allmänna dataskyddsförordningen.

Den föreslagna regleringen anses på de grunder som anges ovan uppfylla kraven i den allmänna dataskyddsförordningen och därmed också motsvara grundlagens krav på skydd för privatlivet och som en del av det skyddet för personuppgifter.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det i fråga om den nya frivilliga uppgift som föreslås för arbetslöshetskassorna är skäl att bedöma en uppgifts natur i förhållande till offentliga förvaltningsuppgifter vars innehåll inte med beaktande av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är noggrant avgränsat, anser regeringen dock att det är önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om arbetslöshetskassor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) 1 §, 20 § 2 och 3 mom. och 23 §,
sådana de lyder, 1 § delvis ändrad i lag 1190/2009, 20 § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag
722/2020 och 23 § sådan den lyder i lag 556/1998, samt
fogas till 2 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 915/2020, en ny 5 punkt, i stället för
den 5 punkt som upphävts genom lag 915/2020, och till lagen en ny 19 a § som följer:

1 §

Arbetslöshetskassas uppgift och verksamhetsområde

En arbetslöshetskassa är en på grundval av ömsesidig ansvarighet verksam sammanslutning
vars medlemmar antingen är löntagare (*löntagarkassa*) eller företagare (*företagarkassa*). En
arbetslöshetskassa har till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om
utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt andra förmåner och ersättningar som avses i den
lagen.

Utöver det syfte som anges i 1 mom. kan en arbetslöshetskassa om kassamötet så beslutar
stödja sysselsättningen bland sina medlemmar genom att tillhandahålla arbetsförmedling,
informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och
andra med dessa jämförbara tjänster.

En arbetslöshetskassas verksamhetsområde omfattar hela landet.

En arbetslöshetskassa får inte bedriva annan verksamhet än sådan som avses i denna lag. Den
får inte heller stå i sådan förbindelse med en förening, organisation eller annan sammanslutning
som bedriver någon annan form av verksamhet att kassans självständighet därigenom skulle
begränsas.

2 §

Bildande av arbetslöshetskassa

I stadgarna skall åtminstone anges

5) om arbetslöshetskassan åtar sig att för sina medlemmar tillhandahålla tjänster som stöder
sysselsättningen;

19 a §

Finansiering av tjänster som stöder sysselsättningen

Om en arbetslöshetskassa för sina medlemmar tillhandahåller tjänster som stöder
sysselsättningen, ska ordnandet av tjänsterna finansieras med kassans egna medel.

20 §

Utjämningsfond

För att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap ska det i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år.

För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturerna kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare dessutom förkovra utjämningsfonden med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv svarar för under högst sju år.

23 §

Användningen av kassamedel

En arbetslöshetskassas medel får inte användas för andra ändamål än betalning av förmåner som det föreskrivs att kassan ska betala, av kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning och av kassans nödvändiga förvaltningskostnader.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 18 april 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Arbetsminister Arto Satonen

Lag

om ändring av lagen om arbetslöshetskassor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) 1 §, 20 § 2 och 3 mom. och 23 §, sådana de lyder, 1 § delvis ändrad i lag 1190/2009, 20 § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 722/2020 och 23 § sådan den lyder i lag 556/1998, samt *fogas* till 2 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 915/2020, en ny 5 punkt, i stället för den 5 punkt som upphävts genom lag 915/2020, och till lagen en ny 19 a § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Arbetslöshetskassas uppgift och verksamhetsområde

En arbetslöshetskassa är en på grundval av ömsesidig ansvarighet verksam sammanslutning vars medlemmar antingen är löntagare (*löntagarkassa*) eller företagare (*företagarkassa*). En arbetslöshetskassa har till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt här till anslutna ersättningar för uppehälle.

Arbetslöshetskassas verksamhetsområde omfattar hela landet.

Arbetslöshetskassa får inte bedriva annan verksamhet än sådan som avses i denna lag. Den får inte heller stå i sådan förbindelse med en förening, organisation eller annan sammanslutning som bedriver någon annan form av verksamhet att kassans självständighet därigenom skulle begränsas.

Föreslagen lydelse

1 §

Arbetslöshetskassas uppgift och verksamhetsområde

En arbetslöshetskassa är en på grundval av ömsesidig ansvarighet verksam sammanslutning vars medlemmar antingen är löntagare (*löntagarkassa*) eller företagare (*företagarkassa*). En arbetslöshetskassa har till syfte att för sina medlemmar anordna förtjänstskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt andra förmåner och ersättningar som avses i den lagen.

Utöver det syfte som anges i 1 mom. kan en arbetslöshetskassa om kassamötet så beslutar stödja sysselsättningen bland sina medlemmar genom att tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster.

En arbetslöshetskassas verksamhetsområde omfattar hela landet.

En arbetslöshetskassa får inte bedriva annan verksamhet än sådan som avses i denna lag. Den får inte heller stå i sådan förbindelse med en förening, organisation eller annan sammanslutning som bedriver någon annan form av verksamhet att kassans självständighet därigenom skulle begränsas.

Gällande lydelse

2 §

Bildande av arbetslöshetskassa

20 §

Utjämningsfond

För att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap ska det i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ska det finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år.

För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturerna kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare dessutom förkovra utjämningsfonden med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och

Föreslagen lydelse

2 §

Bildande av arbetslöshetskassa

I stadgarna skall åtminstone anges

5) om arbetslöshetskassan åtar sig att för sina medlemmar tillhandahålla tjänster som stöder sysselsättningen;

19 a §

Finansiering av tjänster som stöder sysselsättningen

Om en arbetslöshetskassa för sina medlemmar tillhandahåller tjänster som stöder sysselsättningen, ska ordnandet av tjänsterna finansieras med kassans egna medel.

20 §

Utjämningsfond

För att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap ska det i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ska det finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år.

För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturerna kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare dessutom förkovra utjämningsfonden med ett

Gällande lydelse

förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv svarar för under högst sju år.

23 §

Användningen av kassamedel

En arbetslöshetskassas medel får inte användas för andra ändamål än för betalning av förmåner som det har bestämts att kassan skall betala samt för kassans nödvändiga förvaltningskostnader.

Föreslagen lydelse

belopp som motsvarar de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter, förvaltningskostnader och kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning som kassan själv svarar för under högst sju år.

23 §

Användningen av kassamedel

En arbetslöshetskassas medel får inte användas för andra ändamål än betalning av förmåner som det föreskrivs att kassan ska betala, av kostnader för stödjande av medlemmarnas sysselsättning och av kassans nödvändiga förvaltningskostnader.

Denna lag träder i kraft den 20 .