

Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m.



REGERINGSKANSLIET

Arbetsmarknadsdepartementet

Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m.



REGERINGSKANSLIET

Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23625-3
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Författningsförslag	9
2.1	Förslag till förordning om upphävande av cirkuläret (1964:115) till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt vid praktisk utbildning av byggnadsarbetare	9
2.2	Förslag till lag om upphävande av lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m.	10
2.3	Förslag till förordning om upphävande av kungörelsen (1971:1206) om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete.....	11
2.4	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd	12
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	13
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	16

2.7	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	17
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.....	19
2.9	Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).....	21
2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	23
3	Förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.....	25
3.1	Strukturen i det arbetsmarknadspolitiska regelverket	25
3.2	Behov av förenklingar	26
3.3	Lagen om arbetsmarknadspolitiska program	27
3.4	Inkomstskattelagen.....	30
3.5	Lagen om arbetslöshetsförsäkring	33
4	Kammarrätternas sammansättning	35
4.1	Bakgrund.....	35
4.2	Gällande rätt	36
4.3	Överväganden och förslag	37
5	Byggnadstillstånd och praktisk utbildning av byggnadsarbetare	39
5.1	Byggnadstillstånd	39

5.2	Praktisk utbildning av byggnadsarbetare på statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt.....	43
6	Kommuners möjligheter att samverka i fråga om samhällsorientering för nyanlända invandrare.....	47
6.1	Bakgrund	47
6.2	Behov av åtgärder.....	48
6.3	Utvidgning av kommunernas befogenheter.....	50
6.4	Övriga frågor.....	53
7	Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster	55
7.1	Europeiska unionens stadga	55
7.2	Rådets direktiv 2004/113/EG	55
7.3	Undantaget för kön och försäkringar i diskrimineringslagen.....	57
7.4	Tillämpning av undantaget	58
7.5	EU-domstolens dom i mål C-236/09 Test-Achats.....	63
7.6	Överväganden och förslag	65
8	Konsekvenser	67
8.1	Förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket	67
8.2	Byggnadstillstånd.....	67
8.3	Praktisk utbildning av byggnadsarbetare.....	70
8.4	Kammarrätternas sammansättning	71

8.5	Kommuners möjligheter att samverka i fråga om samhällsorientering för nyanlända invandrare.....	72
8.6	Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster.....	72
9	Ikraftträdande	81
10	Författningskommentarer	83
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	83
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	84
10.3	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	85
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.....	86
10.5	Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).....	86
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	87

1 Sammanfattning

Denna promemoria innehåller förslag i flera olika frågor inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. I avsnitt 3 Förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket lämnas förslag till ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, inkomstskattelagen (1999:1229) och lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. Det övergripande syftet med förslagen är att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk.

I avsnitt 4 Kammarrätternas sammansättning föreslås ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Förslagen innebär att medverkan av nämndemän tas bort i vissa måltyper i avgöranden i kammarrätt. I avsnitt 5 Byggnadstillstånd och praktisk utbildning av byggnadsarbetare föreslås bl.a. att lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m. ska upphävas. I avsnitt 6 Kommuners möjligheter att samverka i fråga om samhällsorientering för nyanlända invandrare föreslås en utökad möjlighet för kommunerna att samarbeta kring skyldigheten att erbjuda vissa nyanlända invandrare samhällsorientering. I avsnitt 7 Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster lämnas ett förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567). Förslaget innebär att undantaget i diskrimineringslagen från förbudet mot diskriminering som har samband med kön vid tillhandahållande av försäkringstjänster tas bort.

Förslagen till författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2012 förutom förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567) som föreslås träda i kraft den 21 december 2012.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om upphävande av cirkuläret (1964:115) till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt vid praktisk utbildning av byggnadsarbetare

Regeringen föreskriver att cirkuläret (1964:115) till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt vid praktisk utbildning av byggnadsarbetare ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2012.

2.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m. ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2012.

2.3 Förslag till förordning om upphävande av kungörelsen (1971:1206) om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete

Regeringen föreskriver att kungörelsen (1971:1206) om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2012.

2.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd

Regeringen föreskriver att förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2012.

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

Härigenom föreskrivs att 14, 22, 26, 46 och 49 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Vid prövning av arbetsvillkoret bortses från utfört förvärvsarbete

1. som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd *enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd*, eller

2. som bedrivits med stöd *av bestämmelserna om stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.*

1. som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd, eller

2. som bedrivits med stöd *till start av näringsverksamhet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.*

22 §²

Ersättning lämnas under längst 300 dagar (ersättningsperiod). Till en sökande som dag 300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år lämnas dock ersättning under längst 450 dagar.

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats *skall* dag då den sökande fått aktivitetsstöd

När det bestäms hur många dagar av ersättningsperioden som har förbrukats *ska* dag då den sökande fått aktivitetsstöd

¹ Senaste lydelse 2000:1460.

² Senaste lydelse 2007:413.

enligt förordningen (1996:1100) för att delta i ett arbets-
om aktivitetsstöd jämföras med *marknadspolitiskt program jämföras*
 med ersättningsdag enligt ställas med ersättningsdag
 denna lag. Därvid beaktas inte enligt denna lag. Därvid
 dagar före den 1 oktober 2007. beaktas inte dagar före den 1
 oktober 2007.

Om den sökande omedelbart före inträdet i en
 arbetslöshetskassa har fått ersättning från en annan
 arbetslöshetskassa, räknas ersättningsdagar i den andra kassan in
 i ersättningsperioden.

Rätten till dagpenning upphör vid månadsskiftet före den
 månad då den arbetslöse fyller 65 år.

26 §³

Om inte annat följer av 25 § andra stycket, 27 §, 27 a § eller
 30 §, lämnas dagpenning med ett belopp som motsvarar följande
 procentsatser av den sökandes dagsförtjänst.

– 80 procent under de första 200 dagarna av
 ersättningsperioden, och

– 70 procent under resten av ersättningsperioden.

När det bestäms med vilken
 procentsats ersättning ska
 lämnas ska dag då en sökande
 fått aktivitetsstöd *enligt förord-*
ningen (1996:1100) om
aktivitetsstöd jämföras med
 ersättningsdag enligt denna lag.
 Därvid beaktas inte dagar före
 den 1 januari 2007.

När det bestäms med vilken
 procentsats ersättning ska
 lämnas ska dag då en sökande
 fått aktivitetsstöd *för delta-*
gande i ett arbetsmarknads-
politiskt program jämföras
 med ersättningsdag enligt
 denna lag. Därvid beaktas inte
 dagar före den 1 januari 2007.

46 §⁴

Bestämmelserna i 43 § *samt*

Bestämmelserna i 43 § *och*

³ Senaste lydelse 2009:666.

⁴ Senaste lydelse 2002:626.

45 a § första stycket 1 om arbete *skall* tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program för vilka aktivitetsstöd lämnas *enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd*. Bestämmelserna i 44, 45 och 45 a §§ *skall* därvid gälla i tillämpliga delar.

45 a § första stycket 1 om arbete *ska* tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program för vilka aktivitetsstöd lämnas. Bestämmelserna i 44, 45 och 45 a §§ *ska* därvid gälla i tillämpliga delar.

49 §⁵

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Vid prövning av överklagande av förvaltningsrättens beslut i mål som avses i första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i förvaltningsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

⁵ Senaste lydelse 2009:824.

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

Härigenom föreskrivs att 95 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

95 §¹

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden enligt denna lag om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Vid prövning av överklagande av förvaltningsrättens beslut i mål som avses i första stycket ska nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i förvaltningsrätten.

Arbetslöshetskassans beslut enligt denna lag i andra fall än som avses i första stycket får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

¹ Senaste lydelse 2009:825.

2.7 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 33 och 35 §§ inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utvecklingsersättningar enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program ska inte tas upp.

Stöd som avser ersättning för utgifter för *nattlogi* eller resor m.m. ska inte tas upp om det lämnas till deltagare i

1. arbetslivsinriktad rehabilitering,
2. de arbetsmarknadspolitiska programmen
 - arbetsmarknadsutbildning,
 - arbetspraktik,
 - jobb- och utvecklingsgarantin, om insatsen består i annat än stöd till start av näringsverksamhet,
 - ungdomsinsatser,
 - förberedande insatser, eller

Föreslagen lydelse

11 kap. **33 §**

Utvecklingsersättning i form av dagpenning som lämnas till de ungdomar som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska inte tas upp.

35 §

Stöd som avser ersättning för utgifter för *logi* eller resor m.m. ska inte tas upp om det lämnas till deltagare i

1. arbetslivsinriktad rehabilitering, eller
2. arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, med undantag för det fall deltagaren får stöd eller särskilt stöd till start av näringsverksamhet.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

*- projekt med arbets-
marknadspolitisk inriktning.*

Första stycket gäller även sådant stöd som lämnas till deltagarens ledsagare eller till elever med funktionshinder vid utbildning i grundskola, gymnasieskola eller motsvarande utbildning.

Statliga bidrag för resor, kost eller logi eller merutgifter på grund av funktionshinder som lämnas till elever i utbildning för döva eller hörselskadade eller i utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) ska inte tas upp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas på ersättningar och stöd som ges ut efter den 30 juni 2012.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program¹

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program ska inte anses som arbetstagare om inte programmet gäller en anställning med anställningsstöd eller lönebidrag, skyddat arbete, trygghetsanställning, reguljärt arbete inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller en anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS).

När ett program bedrivs på en arbetsplats ska den som tar del av programmet dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av följande regler i arbetsmiljölagen (1977:1160):

Föreslagen lydelse

7 §²

Den som har en reguljär anställning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anses som arbetstagare. Detta gäller dock inte den som har en utvecklingsanställning.

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och inte anses som arbetstagare enligt första stycket ska, när programmet bedrivs på en arbetsplats, likställas med en arbetstagare vid tillämpning av

¹ Senaste lydelse av 4 § 2007:809.

² Senaste lydelse 2008:935.

följande regler i
arbetsmiljölagen (1977:1160):

- 2 kap. 1–9 §§ om arbetsmiljöns beskaffenhet,
- 3 kap. 1–4 och 6–13 §§ om allmänna skyldigheter,
- 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ om bemyndiganden,
- 5 kap. 1 och 3 §§ om minderåriga,
- 7 kap. om tillsyn,
- 8 kap. om påföljder, och
- 9 kap. om överklagande.

Det som i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare ska gälla den som har upplåtit en arbetsplats för programverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012

2.9 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 § diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

Diskriminering är förbjuden för den som

1. utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten, eller

2. anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som avses i första stycket ska likställas med denne.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder. Förbudet mot diskriminering som har samband med kön *gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster och* hindrar inte *beller* att kvinnor och män i fråga om andra tjänster *eller* bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder. Förbudet mot diskriminering som har samband med kön hindrar inte att kvinnor och män i fråga om andra tjänster *än försäkrings-tjänster eller i fråga om* bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet

1. Denna lag träder i kraft den 21 december 2012.

2. I fråga om försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter gäller äldre bestämmelser. Har förnyelse skett efter ikraftträdandet, gäller 2 kap. 12 § i sin nya lydelse.

2.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

dels att 1 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 7 §, av följande lydelse, och närmast före 3 kap. 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Det krav på anknytning till kommunen eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i

2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. 3 § om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg krävs dock särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

¹ Senaste lydelse 2010:428.

3 §

Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler, *och*
- 3 kap. 6 § om lokaler,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering, *och*
- 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.

3 kap.

Samhällsorientering

7 §

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan utföras av den andra kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

3 Förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket

3.1 Strukturen i det arbetsmarknadspolitiska regelverket

Enligt 8 kap. regeringsformen är normgivningsmakten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Med normgivningsmakt förstås rätten att besluta om rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt.

Av 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen framgår att regeringen genom förordning får besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna behörighet för regeringen brukar kallas för restkompetensen och omfattar en mängd bestämmelser som inte innebär åligganden eller ingrepp utan som är neutrala eller gynnande för den enskilde.

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket består huvudsakligen av förordningar som har meddelats med stöd av regeringens restkompetens. Vissa föreskrifter ges dock i lag. Sådana regler finns bl.a. i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. Lagregler med kopplingar till det arbetsmarknadspolitiska regelverket finns också i bl.a. arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, inkomstskattelagen (1999:1229), lagen

(1982:80) om anställningsskydd och lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag framgår av dess instruktion, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns närmare bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Där framgår att verksamheten bl.a. bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, verksamhet för unga med funktionshinder och insatser för vissa nyanlända invandrare. Bestämmelser om de olika arbetsmarknadspolitiska programmen finns i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program har rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. I förordningen finns också bestämmelser om att den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering under vissa förutsättningar kan få stöd till resor, logi, dubbelt boende och vissa kostnader.

3.2 Behov av förenklingar

De arbetsmarknadspolitiska författningarna har genomgått genomgripande förändringar. Regeringsskiftet år 2006 innebar en ny inriktning av regeringens arbetsmarknadspolitik och den ekonomiska kris som följde åren därefter ledde till ett behov av snabba förändringar av arbetsmarknadspolitiken. Över tid har

det medfört att helheten har blivit oöverskådlig och det finns nu behov av en övergripande översyn av de arbetsmarknadspolitiska författningarnas struktur. Målsättningen är att skapa ett regelverk som är överskådligt, enkelt att tillämpa och som har en struktur som fungerar över tid.

3.3 Lagen om arbetsmarknadspolitiska program

Förslag: Ungdomars rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning när de deltar i jobbgarantin för ungdomar ska inte längre regleras i lag.

I stället för att räkna upp samtliga arbetsmarknadspolitiska program där den som deltar i programmet ska anses vara arbetstagare, ska det anges att den som har en reguljär anställning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anses som arbetstagare. Det ska även anges att det inte ska gälla den som har en utvecklingsanställning.

Skälen för förslaget

Lagreglering av ersättningen till deltagare i jobbgarantin för ungdomar

Av 4 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program framgår att den som är berättigad till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring har rätt till aktivitetsstöd vid deltagande i jobbgarantin för ungdomar. Om ungdomen har fyllt 18 år men inte är berättigad till sådan ersättning, utgår i stället utvecklingsersättning.

I övriga fall när ersättning betalas ut för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program regleras rätten till ersättning i förordning. Exempelvis regleras att vuxna arbetslösa har rätt till

aktivitetsstöd vid deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Som redogjorts för i avsnitt 3.1 är arbetsmarknadspolitiken ett område som främst ligger inom ramen för regeringens s.k. restkompetens. Reglering i lag bör enbart ske när det bedöms nödvändigt eller när det av något annat skäl bedöms lämpligt att välja lagform.

Det överensstämmer inte med systematiken i de arbetsmarknadspolitiska författningarna att behålla en bestämmelse i lag som reglerar aktivitetsstöd och utvecklingsersättning för ungdomar, när ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i övrigt regleras i förordning. Det är i stället mer ändamålsenligt att samla regler om ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Som en del av arbetet med att förenkla strukturen av de arbetsmarknadspolitiska författningarna, bör därför lagbestämmelsen om ungdomars rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning när de deltar i jobbgarantin för ungdomar upphävas och i stället regleras i förordning.

Arbetstagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen

Av 7 § lagen om arbetsmarknadspolitiska program framgår att den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program inte ska anses som arbetstagare, om inte programmet gäller en anställning med anställningsstöd eller lönebidrag, skyddat arbete, trygghetsanställning, reguljärt arbete inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller en anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS). När ett program bedrivs på en arbetsplats ska den som tar del av programmet dock likställas med en arbetstagare vid tillämpning av ett antal regler i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Gemensamt för samtliga fall där den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anses som arbetstagare är att han eller hon inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska

programmet har en reguljär anställning. En person som har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan t.ex. ha en anställning med lönebidrag, vilket är en reguljär anställning samtidigt som arbetsgivaren får ett bidrag till lönekostnaden. Detsamma gäller för den som har en trygghetsanställning. Ett skyddat arbete är en reguljär anställning hos Samhall AB eller hos en offentlig arbetsgivare samtidigt som ett ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren. Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är det också möjligt att under en kortare tid ha en reguljär anställning. En anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS) är en reguljär anställning där Arbetsförmedlingen utser en särskild stödperson för den anställda som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av anställningen.

När det gäller andra stöd som lämnas enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, t.ex. stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen eller stöd till personligt biträde, lämnas dessa bl.a. till personer som har en reguljär anställning. Dessa personer är givetvis arbetstagare även om de är anvisade till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Den enda form av anställning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program där deltagaren inte anses som arbetstagare, är utvecklingsanställningar enligt 36 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. En utvecklingsanställning är ett anpassat arbete som en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan anvisas för att hans eller hennes arbetsförmåga ska utvecklas. Anställningen ska normalt vara under tolv månader, men kan om det finns särskilda skäl, förlängas ytterligare i högst tolv månader. Utvecklingsanställningens karaktär gör det olämpligt att betrakta deltagarna som arbetstagare. Någon ändring av lagbestämmelsens innehåll vad gäller utvecklingsanställningar bör därför inte göras.

Den nuvarande lagtexten är dock svårläst med en definition som innehåller dubbla negationer. Den innehåller också en

uppräknning av arbetsmarknadspolitiska program som tidigare har ändrats och som framöver kan komma att behöva ändras när förändringar sker av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det är därför tydligare och mer ändamålsenligt att ange att den som har en reguljär anställning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, ska anses som arbetstagare. Det bör vidare framgå att det inte gäller för den som har en utvecklingsanställning.

3.4 Inkomstskattelagen

Förslag: I bestämmelsen om skattefrihet för utvecklingsersättning anges att ersättning i form av dagpenning som lämnas till ungdomar som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, inte ska tas upp. Hänvisningen till lagen om arbetsmarknadspolitiska program tas bort.

Utformningen av bestämmelsen om skattefrihet för ersättningar avseende logi och resor m.m. till den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program omformuleras genom att uppräknningen av arbetsmarknadspolitiska program stryks.

Skälen för förslagen

Hänvisning till lagen om arbetsmarknadspolitiska program

Enligt 11 kap. 33 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska utvecklingsersättningar enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program inte tas upp till beskattning.

I avsnitt 3.3 föreslås att ungdomars rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning inte längre ska regleras i lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Bestämmelsen om skattefrihet för utvecklingsersättning bör i konsekvens med det nämnda

förslaget utformas utan hänvisning till lagen om arbetsmarknadspolitiska program. Med anledning av detta bör bestämmelsen kompletteras så att det framgår att ersättningen lämnas i form av dagpenning till ungdomar.

Beskattning av ersättningar för utgifter för logi eller resor m.m.

Enligt 11 kap. 35 § inkomstskattelagen ska stöd som avser ersättning för utgifter för nattlogi eller resor m.m. inte tas upp till beskattning om stödet lämnas till en deltagare i arbetslivsinriktad rehabilitering eller de arbetsmarknadspolitiska programmen arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, jobb- och utvecklingsgarantin om insatsen består i annat än stöd till start av näringsverksamhet, ungdomsinsatser, förberedande insatser eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

De uppräknade programmen motsvarar i huvudsak de program som anges i 1 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Gemensamt för programmen i 1 § i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program är att de berättigar deltagarna till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Det skiljer dem från arbetsmarknadspolitiska program som har karaktären av subventionerade anställningar.

Programmet stöd till start av näringsverksamhet samt deltagare inom programmet jobb- och utvecklingsgarantin om insatsen består av stöd till start av näringsverksamhet omfattas inte av uppräknningen. Gemensamt för dessa är att deltagarna bedriver näringsverksamhet och av förarbetena framgår att avsikten är att dessa deltagare inte ska omfattas av skattefriheten, utan att stödet ska tas upp till beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet (prop. 2002/03:5 s. 116 f).

Andra arbetsmarknadspolitiska program som inte omfattas av uppräknningen i inkomstskattelagen, men som räknas upp eller har räknats upp i 1 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, är arbetslivsintroduktion och lyft. Programmet lyft togs bort den 1 januari 2011, men programmet arbetslivsintro-

duktion används fortfarande. Programmet är ett introduktionsprogram som ska pågå under högst tre månader och fungera som en introduktion till arbetsmarknaden för personer som har varit långvarigt sjuka.

Av förarbetena (prop. 2002/03:5, bet. 2002/03:SkU2, rskr. 2002/03:41) framgår att skattefria reseersättningar till personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program har utgått sedan år 1959. I samband med tidigare förändringar på arbetsmarknadspolitikens område ändrades inkomstskattelagen på ett sätt som medförde att utrymmet för skattefria ersättningar blev alltför snävt i förhållande till vad som varit avsikten, framför allt på så sätt att ersättningar till icke funktionshindrade inte kom att omfattas av den skattefrihet som förelåg för motsvarande ersättningar till personer med funktionshinder (prop. 2002/03:5 s. 97). Bestämmelsen i inkomstskattelagen ändrades därför i avsikt att utvidga den personkrets som kan få skattefria ersättningar för logi och resor m.m. till såväl icke funktionshindrade, som personer med funktionshinder (a.a. s. 116). Det angavs att det ska vara fråga om deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program och att de program som räknas upp ansluter till de program som omnämns i 1 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

Det finns inget skäl att särskilja deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion från deltagare i de program som räknas upp i 11 kap. 35 § inkomstskattelagen i skattehänseende, utan möjligheterna till att erhålla skattebefriade ersättningar för logi och resor bör vara samma för alla deltagare. Det är också sannolikt så att personkretsen som kan få skattefria ersättningar, genom förordningsändringar, har blivit mindre än vad som varit avsett.

Det är vidare olämpligt att i lag ha en uppräkningslista av arbetsmarknadspolitiska program om avsikten är att samtliga program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, utom de där deltagaren bedriver näringsverksamhet, ska omfattas. De arbetsmarknadspolitiska programmen behöver ibland förändras snabbt, t.ex. på grund av

förändringar i det arbetsmarknadspolitiska läget, och görs då i form av förordningsändringar. En uppräknings i inkomstskattelagen riskerar att försena arbetet och är därför olämplig.

Bestämmelsen bör därför ändras så att den anger att den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, med undantag för det fall deltagaren får stöd till start av näringsverksamhet eller särskilt stöd vid start av näringsverksamhet, inte ska ta upp vissa ersättningar till beskattning.

3.5 Lagen om arbetslöshetsförsäkring

Förslag: Utformningen av de bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring som innehåller hänvisningar till specifika förordningar justeras genom att hänvisningarna tas bort.

Skälen för förslaget: I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns hänvisningar till förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Som beskrivits i avsnitt 3.2, finns ett behov av att skapa en struktur i de arbetsmarknadspolitiska författningarna som fungerar över tid. Om lagbestämmelser innehåller hänvisningar till förordningar kan det leda till inlåsningseffekter som kan få ett oönskat resultat, t.ex. om det visar sig ändamålsenligt att slå ihop, ta bort eller på annat sätt ändra de förordningar som hänvisas till. Hänvisningarna bör därför tas bort.

4 Kammarrätternas sammansättning

4.1 Bakgrund

Den 1 juli 1993 infördes en ny instansordning för bl.a. mål om arbetslöshetsförsäkring. Den innebar att mål om arbetslöshetsförsäkring som överklagats från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen skulle prövas av dåvarande länsrätt som första domstolsinstans (prop. 1992/93:215, bet. 1992/93:JuU33, rskr. 1992/93:372). Målen skulle därefter följa den instansordning som gällde för de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket innebar att kammarrätt var andra instans. Riksdagen beslutade samtidigt att Regeringsrätten skulle ersätta Försäkringsöverdomstolen som högsta och sista instans i arbetslöshetsförsäkringsmål och socialförsäkringsmål. Försäkringsöverdomstolen kvarstod dock som sista instans fram till den 1 juli 1995. I samband med att den nya instansordningen infördes beslutades att samma domförhållningsregler som gällde i socialförsäkringsmål även skulle gälla i mål om arbetslöshetsförsäkring. Det innebar att om nämndemän medverkat vid avgörande av mål i länsrätt, skulle nämndemännen ingå i kammarrätten.

Enligt tidigare instansordning överprövades mål från Arbetsmarknadsstyrelsen om ersättning och medlemskap enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och om ersättning

enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd till Försäkringsöverdomstolen både som första och sista domstolsinstans. Målen överklagades från arbetslöshetskassan och länsarbetsnämnd till Arbetsmarknadsstyrelsen och därefter till Försäkringsöverdomstolen.

Den 1 juli 1994 infördes krav på prövningstillstånd för mål om arbetslöshetsförsäkring i ledet länsrätt – kammarrätt (prop. 1993/4:209, bet. 1993/94:AU18, rskr. 1993/94:459). För socialförsäkringsmålen infördes krav på prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt strax därefter, den 1 april 1995 (prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:Ju6, rskr. 1994/95:165). Regeringen föreslog då även att nämndemannamedverkan i kammarrätten i mål om arbetslöshetsförsäkring och socialförsäkringsmål skulle avskaffas. Justitieutskottet avstyrkte emellertid förslaget i den senare delen och anförde bl.a. att lekmannamedverkan är av särskilt värde när det gäller bedömningsfrågor, t.ex. angående bevisvärdering och skälighetsavvägningar (bet. 1994/95:JuU6 s. 8).

Sedan den 1 januari 2009 gäller att nämndemän inte deltar i kammarrättens avgörande i socialförsäkringsmål (prop. 2008/09:22, bet. 2008/09:SfU6, rskr. 2008/09:96).

4.2 Gällande rätt

Vid prövning av överklagande av en arbetslöshetskassas beslut om rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och mål om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad får antalet lagfarna domare utökas och detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Detta framgår av

17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Är målet av enkel beskaffenhet är förvaltningsrätten domför med en lagfaren domare, vilket följer av 18 § fjärde stycket 1 samma lag.

En kammarrätt är enligt huvudregeln i 12 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar domför med tre lagfarna domare. Av paragrafens andra stycke följer att, när det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, kammarrätten är domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. I 49 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring och 95 § andra stycket lagen om arbetslöshetskassor föreskrivs att när kammarrätten tar upp mål om rätt till arbetslöshetsersättning eller mål om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering, ska nämndemän medverka i kammarrätten om nämndemän deltagit i förvaltningsrätten.

4.3 Överväganden och förslag

Förslag: Nämndemän ska inte delta i kammarrättens avgörande av mål enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring eller lagen om arbetslöshetskassor.

Skälen för förslaget: Sedan den 1 januari 2009 deltar inte nämndemän i kammarrättens avgörande av socialförsäkringsmål. Skälet till att nämndemäns medverkan i socialförsäkringsmål avskaffades var att flertalet av de mål där prövningstillstånd beviljats avsåg komplicerade försäkringsrättsliga eller processuella frågor, medicinska bedömningar som krävde särskild kompetens eller tekniskt komplicerade beräkningar. Frågorna i de mål där kammarrätten meddelar prövningstillstånd ansågs därför sällan kunna innehålla sådana lämplighets- och skälighetsbedömningar där nämndemannamedverkan var av särskilt värde.

På samma sätt som vid avgörande av socialförsäkringsmål, avser mål om rätt till arbetslöshetsersättning, mål om rätt till medlemskap i en arbetslöshetskassa, medlemsavgifter och särskild uttaxering hos en arbetslöshetskassa, efter att prövningstillstånd beviljats av kammarrätten, inte sällan tekniskt komplicerade beräkningar eller komplicerade processuella eller försäkringsrättsliga frågor. Frågorna i sådana mål där kammarrätten meddelar prövningstillstånd kan således sällan antas innehålla sådana lämplighets- och skälighetsbedömningar där medverkan av nämndemän kan anses vara av särskilt värde. Mot bakgrund av ovanstående, bör kammarrättens normala domförhållningsregler fortsättningsvis tillämpas i mål om rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och mål om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering som prövas i kammarrätt enligt lagen om arbetslöshetskassor. Bestämmelserna i nämnda lagar om att nämndemän i vissa fall ska ingå i kammarrätten bör därför avskaffas.

5 Byggnadstillstånd och praktisk utbildning av byggnadsarbetare

5.1 Byggnadstillstånd

Förslag: Lagen om byggnadstillstånd m.m., förordningen om byggnadstillstånd och kungörelsen om viss upplysningsskyldighet rörande byggnadsarbete ska upphöra att gälla.

Regelverket

Lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m. och underliggande regelverk möjliggör för Arbetsförmedlingen att begränsa byggnadsverksamheten med hänsyn till samhälls-ekonomiska förhållanden, läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen.

Lagen om byggnadstillstånd m.m. trädde i kraft den 1 januari 1972 och ersatte då lagen (1963:268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete.

Regeringen har beslutat närmare föreskrifter om byggnadstillstånd i förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd. Kompletterande regler finns även i kungörelsen (1971:1206) om viss upplysningsskyldighet rörande byggnadsarbete.

Dessutom har Arbetsförmedlingen, med stöd av bemyndiganden i förordningen och kungörelsen, beslutat om myndighetsföreskrifter.

Vad var avsikten med att styra byggverksamheten?

Lagen möjliggör för Arbetsförmedlingen att begränsa byggnadsverksamheten med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden, läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen, eftersom en väl balanserad byggnadsverksamhet anses utgöra en stabiliserande faktor inom samhällsekonomin.

Styrningen av byggnadsverksamheten är tänkt att:

- motverka säsongssvängningar i byggnadsaktivitet i överensstämmelse med samhällspolitiska mål,
- påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturstabiliserande riktning i överensstämmelse med allmänt stabiliseringspolitiska mål,
- påverka byggnadsinvesteringars geografiska fördelning i överensstämmelse med målen för samhällets regionalpolitik samt
- påverka fördelningen av byggnadsinvesteringar avseende skilda ändamål i överensstämmelse med samhällets mål för ekonomi och välfärd.

När krävs det byggnadstillstånd?

I lagen om byggnadstillstånd m.m. görs en definition av byggnadsarbete genom uppräknig av de bygganden som avses. I förordningen om byggnadstillstånd görs ytterligare preciseringar av vilka byggnadsarbeten som kräver tillstånd.

Arbetsförmedlingen har enligt nämnda förordning möjlighet att göra överenskommelser med berörda byggherrar för att åstadkomma en utjämning av byggnadsverksamheten med

hänsyn till byggnadsarbetsmarknaden. Om överenskommelser träffats i en utsträckning som är tillräcklig för planeringen av byggnadsverksamheten inom ett visst område, får Arbetsförmedlingen föreskriva att byggnadstillstånd inte ska krävas för byggnadsarbeten inom detta område (byggnadsarbeten som utförs i Stockholms län och i ett antal kommuner i Västra Götalands län är undantagna från denna möjlighet). Med stöd i förordningen träffades 1990 överenskommelser om att tillståndsgivningen skulle avskaffas i de kommuner där regelverket gav stöd för detta. Sedan tillkomsten av överenskommelserna 1990 har därför tillståndsgivningen i dessa kommuner över tid ändrat karaktär och mer övergått till informationsutbyte. Även i de kommuner där byggnadstillstånd fortfarande krävs, har hanteringen fått karaktären av en administrativ rutin och informationsutbyte.

Finns det fortfarande behov av att reglera byggnadsverksamheten genom byggnadstillstånd?

Byggnadsregleringen har historiskt ansetts vara ett viktigt konjunktur- och regionalpolitiskt styrmedel och även ett samhälleligt medel för att styra byggnadsinvesteringarna.

Byggnadssektorns betydelse för konjunkturen och regionalpolitiken har inte minskat. Tillståndsgivningen har dock över tid förändrats så att Arbetsförmedlingen inte längre har någon styrande roll i detta sammanhang. Som nämnts ovan är det endast i Stockholms län och i vissa av kommunerna i Västra Götaland som byggnadstillstånd krävs. Efter myndighetsombildningen 2008, då Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna upphörde och myndigheten Arbetsförmedlingen bildades, har Arbetsförmedlingen endast haft rollen att ta emot ansökningar och administrera dessa och att till marknadens parter tillhandahålla statistik och information om pågående och kommande byggnadsprojekt.

Anledningen till att Arbetsförmedlingens roll blivit mer administrativ har huvudsakligen sin grund i att utvecklingen på byggnadsmarknaden gått från att vara en lokal eller regional angelägenhet till att bli mer av en nationell angelägenhet. Även Arbetsförmedlingens verksamhet har över tid förändrats från att arbeta i huvudsak med ett lokalt och regionalt fokus till att arbeta med hela Sverige som målområde. Här kan bland annat nämnas bedömningen av lämpligt arbete där huvudregeln vid uppbärande av ersättning vid arbetslöshet är att arbete ska sökas i hela landet.

Vad som även påverkar tillståndsverksamheten är att antalet utländska aktörer på den svenska marknaden konstant ökar.

Möjligheten att styra byggnadsverksamheten genom regelverket om byggnadstillstånd har inte utnyttjats på mer än 20 år. Arbetsförmedlingens hantering av ärenden enligt den aktuella regleringen har dock bidragit till att myndigheten kunnat tillhandahålla statistik och information om pågående och kommande byggnadsprojekt. Att behålla den aktuella regleringen enbart för att få underlag till aktuell statistik kan dock inte anses vara motiverat. Någon motsvarande registrering av projekt inom övriga branscher görs inte.

Eftersom det enligt nuvarande reglering endast är i Stockholms och delar av Västra Götalands län som byggnadstillstånd krävs, skulle ett upphävande av regleringen innebära en enhetlig och likvärdig hantering i hela landet.

Då det inte längre kan anses motiverat att behålla reglerna i lagen om byggnadstillstånd m.m. eller de underliggande regelverken, bör reglerna upphävas.

Särskilt om kungörelsen om viss upplysningsskyldighet rörande byggnadsarbete

Genom 6 § lagen om byggnadstillstånd m.m. bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för den som

bedriver byggnadsarbete att lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av lagen. Sådana bestämmelser finns i kungörelsen om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete. Kungörelsen bör upphävas genom förordning.

5.2 Praktisk utbildning av byggnadsarbetare på statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt

Förslag: Cirkuläret till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt vid praktisk utbildning av byggnadsarbetare ska upphöra att gälla.

Regleringen

Enligt Kungl. Maj:ts cirkulär (1964:115) till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och statsbidragsberättigade byggnadsobjekt vid praktisk utbildning av byggnadsarbetare, ska sådana byggen ställas till förfogande som övningsbyggen, när detta är lämpligt med hänsyn till lokala, utbildningsmässiga och tekniska förhållanden. Vidare ska Arbetsförmedlingen medverka till att överläggningar kommer till stånd med berörda myndigheter om vilka byggnadsobjekt som ska ställas till förfogande som övningsbyggen.

Cirkuläret är nära knutet regelverket om byggnadstillstånd, se avsnitt 5.1 ovan. Det finns i cirkuläret ingen definition av begreppet "byggen" men det kan antas att cirkulärets definition bör likna den för vilket byggnadstillstånd krävs (2 § lagen om byggnadstillstånd m.m.).

Vad var avsikten med cirkuläret?

Under senare delen av 1963 ökade efterfrågan på arbetskraft för byggnadsverksamheten kraftigt. Den befintliga utbildningskapaciteten var otillräcklig, varför särskilda ansträngningar gjordes för att förbättra tillgången på utbildad arbetskraft. Detta gjordes såväl genom ökning av utbildningskapaciteten, som genom andra åtgärder ägnade att möjliggöra en utjämning av arbetskraftsresurserna mellan överskotts- och bristområden.

Finns det behov av särskilda regler för praktisk utbildning av byggnadsarbetare vid statliga och statsbidragsberättigade byggen?

Cirkuläret tillkom vid en tid då det rådde akut brist på byggnadsarbetare och regeringen bedömde att särskilda ansträngningar behövde göras för att säkerställa behovet av arbetskraft.

Sedan tillkomsten av cirkuläret har förändringar skett på den svenska arbetsmarknadsmarknaden. Byggnadsarbete är sedan länge ett högkvalificerat yrke som är inlemmat i gymnasieskolan. Parterna på svensk arbetsmarknad har kollektivavtalade uppgörelser som reglerar praktik i anslutning till gymnasieskolans byggprogram.

Under en lågkonjunktur är det generellt svårt att finna praktikplatser. Detta gäller dock samtliga branscher, inte bara byggnadsbranschen. Att behålla ett särregelverk för en bransch kan inte anses motiverat. De möjligheter som cirkuläret erbjuder har enligt uppgift från Arbetsförmedlingen inte heller nyttjats på senare tid.

En förändring som skett sedan 60-talet är också att upphandlingslagstiftningen, dvs. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, ger en

upphandlande myndighet möjlighet att ställa sociala villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

Det kan inte anses att behovet som fanns i början av 60-talet av en särreglering för anskaffande av praktikplatser inom en specifik bransch, byggnadsbranschen, är motiverad idag. Reglerna i cirkuläret bör därför upphöra att gälla.

6 Kommuners möjligheter att samverka i fråga om samhällsorientering för nyanlända invandrare

6.1 Bakgrund

Den 1 december 2010 infördes, som en del av den s.k. etableringsreformen, en skyldighet för kommuner att erbjuda vissa nyanlända invandrare samhällsorientering, se 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt andra stycket samma paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

I delbetänkandet Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv (SOU 2010:16) lämnade utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare ett förslag till förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Enligt förslaget skulle en kommun vid behov samarbeta med andra kommuner. I samband med beredningen av förslaget inom Regeringskansliet konstaterades dock att regeringen saknade bemyndigande från riksdagen för att ålägga kommunerna att samverka.

I slutbetänkandet Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet (SOU 2010:37) föreslog utredningen om

samhällsorientering för nyanlända invandrare en ny lag om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Utredningen föreslog också att gruppen av nyanlända invandrare som kommunerna ska erbjuda samhällsorientering ska utökas. Förslaget innebär att gruppen ska utvidgas till alla nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen, har fyllt arton år och som inte går i gymnasieskola eller har tillfälligt uppehållstillstånd för studier. Slutbetänkandet har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

6.2 Behov av åtgärder

Bedömning: Det finns behov av att vidga den kommunala kompetensen för att kommunerna ska kunna erbjuda samhällsorientering.

Skälen för bedömningen

Behov av samverkan

Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska kommunerna erbjuda minst 60 timmars samhällsorientering. Samhällsorienteringen ska innehålla vissa bestämda delar och erbjudas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats ska i möjligaste mån bedrivas på deltagarens modersmål. De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. Sammantaget innebär detta att det ställs stora krav på kommunerna som kan vara svåra att uppnå.

Skyldigheten att tillhandahålla samhällsorienteringen ställer vissa kommuner inför praktiska utmaningar, varför vissa kommuner kan behöva köpa tjänsten eller på annat sätt

samarbeta med andra kommuner eller aktörer, i synnerhet mot bakgrund av att samhällsorienteringen ska ske på den nyanlända personens modersmål eller på annat språk som han eller hon behärskar.

Kommuner och länsstyrelser, som har en samordnande roll inom etableringsreformen, har framfört önskemål om en möjlighet för kommuner att samverka kring skyldigheten att erbjuda samhällsorientering.

Nuvarande möjligheter till samverkan

En eller flera kommuner kan bilda och överlåta skötseln av kommunala uppgifter till ett kommunalförbund. I princip kan alla kommunala uppgifter, såväl frivilliga som obligatoriska, överlämnas till ett kommunalförbund. Särskilda bestämmelser om kommunalförbund finns i 3 kap. 20-28 §§ kommunallagen (1991:900).

Kommuner kan även samverka i en gemensam nämnd enligt 3 kap. 3 a-c §§ kommunallagen. En gemensam nämnd får sköta uppgifter som är gemensamma för de samverkande kommunerna. Alla kommunala uppgifter, med undantag för de uppgifter som kommunstyrelsen har enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, kan fullgöras av en gemensam nämnd. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna och ingår i dess organisation. Nämndens behörighet och befogenhet ska anges i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna.

Kommuner och landsting kan också under vissa förutsättningar samverka genom att sluta avtal med varandra. I rättspraxis har godtagits att kommuner och landsting säljer tillfällig överskottskapacitet till någon annan. Det är däremot inte möjligt att bygga upp en permanent överskottskapacitet för att tillgodose någon annans än den egna kommunens behov.

Detta har ansetts strida mot lokaliseringsprincipen (RÅ 1993 ref. 12). I propositionen Kommunala kompetensfrågor (prop. 2008/09:21) har regeringen bedömt att undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen, med hänsyn till dess principiella värde för den kommunala självstyrelsen, endast bör komma i fråga i de fall offentligrättslig samverkan inte bedöms möjlig.

Behov av att vidga den kommunala kompetensen

Kommuner och länsstyrelser har framfört att de möjligheter till samverkan som finns idag inte är tillräckliga för att kunna fullgöra skyldigheten att erbjuda samhällsorientering. Att inrätta ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd framstår som onödigt komplicerat för en så begränsad uppgift. Det är som tidigare nämnts inte tillåtet för en kommun att bygga upp en överkapacitet av möjlighet att erbjuda samhällsorientering som sedan säljs vidare till andra kommuner.

Eftersom dagens samverkansformer inte bedöms vara tillräckliga bör ytterligare möjligheter för samverkan på området samhällsorientering skapas.

6.3 Utvidgning av kommunernas befogenheter

Förslag: En kommun ges möjlighet att ingå avtal med en annan om att uppgifter om samhällsorientering som kommunen har kan utföras av den andra kommunen.

Verksamheten som avtalet gäller får drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

Skälen för förslaget

En möjlighet för kommuner att ingå avtal

Enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är varje kommun skyldig att se till att de personer som omfattas av lagen erbjuds samhällsorientering.

Kommunernas behov av samverkan för att uppfylla de skyldigheter som kommunerna har bör tillgodoses genom att det skapas rättsliga förutsättningar för kommunerna att avtalsvägen åta sig ansvaret för samhällsorientering för en annan kommuns räkning.

Undantag från lokaliseringsprincipen

Den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen ger bl.a. uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Principen innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens område eller dess invånare. Avsteg från principen kan göras i speciallagstiftning.

Det kan antas att vissa kommuner kommer att ha en överkapacitet i fråga om genomförandet av samhällsorientering. Det kan även antas att andra kommuner, kanske särskilt mindre kommuner, kommer att ha svårt att erbjuda samhällsorientering som uppfyller kraven i förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Effektivitetsskäl talar för att låta kommuner köpa tjänsterna från en annan kommun och på sätt uppfylla sina ålägganden gentemot sina kommunmedlemmar. För att det ska vara möjligt att ingå dylika avtal föreslås att det görs ett undantag från lokaliseringsprincipen vid avtal som samhällsorientering.

Undantag från självkostnadsprincipen

För kommunalt bedriven verksamhet gäller, bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen, en självkostnadsprincip. Principen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Denna huvudregel gäller all verksamhet, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad sådan. Undantag från principen görs genom speciallagstiftning.

Att verksamhet bedrivs på affärsmässiga grunder innebär främst att kommunen ska tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal ska inräknas i priset och de villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet ska vara vägledande. Storleken på vinstmarginalen är emellertid en bedömning som ska göras i varje enskilt fall. Det behöver inte nödvändigtvis strida mot kravet på affärsmässighet att i särskilda situationer inte räkna med någon vinst eller enbart en liten sådan. Marknadssituationen kan vid olika tillfällen vara sådan att utrymmet för att ta ut vinst rent faktiskt är litet eller i stort sett obefintligt (se prop. 1995/96:167 s. 32 f.).

Självkostnadsprincipen skulle innebära att kommuner, som enligt avtal genomför samhällsorientering, inte skulle kunna ta ut ett pris som var högre än kostnaderna för tjänsten. En tillämpning av självkostnadsprincipen skulle därför kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna. På en konkurrensutsatt marknad är det emellertid av stor vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. I annat fall finns en uppenbar risk att tjänsterna underprissätts och konkurrensen på marknaden snedvrids. Oaktat att det troligtvis kommer att vara fråga om en liten marknad på vilken studieförbund, ideella föreningar eller företag konkurrerar, är det viktigt att marknaden inte hämmas eller snedvrids.

Förvärv av tjänster innefattande samhällsorientering kommuner emellan bör därför undantas från självkostnadsprincipen och ske på affärsmässiga grunder.

Rättslig reglering

Inom regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag till en ny lag om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Som tidigare nämnts, se avsnitt 6.1, lämnades förslag till en sådan lag av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Om lagen införs, kan det övervägas om den reglering som nu föreslås bör föras in i den lagen. För närvarande föreslås dock att en bestämmelse som ger en kommun möjlighet att ingå avtal i aktuellt hänseende införs i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

6.4 Övriga frågor

Bedömning: Den föreslagna bestämmelsen påverkar inte kommunernas skyldigheter enligt lagen om offentlig upphandling.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling omfattar bl.a. kommuner, landsting och flertalet av deras bolag. Lagen bygger på principen att all upphandling ska göras affärsmässigt. Med detta menas att den som genomför en upphandling ska utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns på den aktuella marknaden och att anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt.

De föreslagna bestämmelserna innebär ingen förändring för kommunerna i fråga om dess skyldigheter att upphandla enligt lagen om offentlig upphandling. Tillämpningen av eventuella

undantag från upphandlingsskyldigheten enligt lagen om offentlig upphandling eller omständigheter som föranleder att lagen inte ska tillämpas får bedömas i varje enskilt fall.

7 Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster

7.1 Europeiska unionens stadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gäller för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bland annat kön ska vara förbjuden. Enligt artikel 23 ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har stadgan samma rättsliga värde som fördragen.

7.2 Rådets direktiv 2004/113/EG

Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EGT L 373, 21.12.2004, s. 37, Celex 32004L0113) brukar benämnas som direktivet om varor och tjänster. Syftet med direktivet är att fastställa en ram för bekämpning av könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att i medlemsstaterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män. I

skäl 4 till direktivet anges att jämställdhet mellan kvinnor och män är en grundläggande princip för Europeiska unionen. Dessutom hänvisas till artikel 21 och 23 i Europeiska unionens stadga.

Direktivet innehåller förbud mot direkt och indirekt könsdiskriminering och trakasserier på grund av kön, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbuden gäller för alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv och transaktioner som utförs i det sammanhanget.

Förbudet mot könsdiskriminering gäller även vid tillhandahållande av försäkringar och andra finansiella tjänster. Enligt artikel 5.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att i alla nya kontrakt som ingås senast efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Enligt artikel 5.2 i direktivet får dock medlemsstaterna om de beslutar om det före den 21 december 2007, tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Medlemsstaterna ska i så fall meddela kommissionen detta och se till att korrekta uppgifter som är relevanta för användningen av kön som en avgörande försäkringsteknisk faktor sammanställs, offentliggörs och regelbundet uppdateras. En medlemsstat som väljer att tillfälligt tillåta skillnader ska se över sitt beslut fem år efter den 21 december 2007.

Direktivet gäller inte utbildning eller medie- och reklam innehåll. Direktivet utesluter inte skillnader i behandling om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller

främst till personer av ett kön motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

Principen om likabehandling får inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera könsrelaterat missgynnande (positiv särbehandling). Medlemsstaterna får också införa eller behålla bestämmelser som är mer fördelaktiga än de som anges i direktivet och genomförandet av direktivet får inte medföra att det skydd mot diskriminering på det aktuella området som redan finns i medlemsstaterna inskränks.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden. Medlemsstaterna ska också införa bestämmelser för att skydda personer mot repressalier på grund av att de framfört klagomål eller inlett ett rättsligt eller administrativt förfarande.

Vid prövningen av om diskriminering förekommit ska bevisbördan fördelas på så sätt att om den som anser sig ha blivit diskriminerad lägger fram fakta som ger anledning att anta att direkt eller indirekt diskriminering har förekommit övergår bevisbördan på svaranden. Det åligger då svaranden att bevisa att diskriminering inte har förekommit.

Medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktivet. I direktivet föreskrivs att det ska finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av kön.

7.3 Undantaget för kön och försäkringar i diskrimineringslagen

Direktivet om varor och tjänster är genomfört i svensk rätt genom diskrimineringslagen (2008:567). Enligt 2 kap. 12 § diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och

familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. Med diskriminering avses direkt och indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbudet gäller diskriminering som har samband bl.a. med diskrimineringsgrunden kön.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön gäller dock inte tillhandahållande av försäkringstjänster. Sverige har alltså utnyttjat den möjlighet till undantag som medges i artikel 5.2 i direktiv 2004/113.

Förbudet hindrar inte heller att kvinnor och män i fråga om andra tjänster eller bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:95 s. 521) anges som exempel på när undantagsregeln är avsedd att tillämpas bl.a. tjänster i form av skyddade boenden för kvinnor eller män som utsatts för fysiskt eller psykiskt våld eller annat utnyttjande samt lån eller rådgivning som lämnas till kvinnor på mer förmånliga villkor än till män i samband med start eller bedrivande av näringsverksamhet.

7.4 Tillämpning av undantaget

Mot bakgrund av att Sverige utnyttjat undantaget i direktiv 2004/113 har Sverige också varit ålagt att säkerställa att de bakomliggande försäkringstekniska och statistiska uppgifter som utgör grund för beräkningarna är tillförlitliga, regelbundet uppdateras och är tillgängliga för allmänheten.

Finansinspektionen har därför under åren fått i uppdrag av regeringen att övervaka hur branschen sammanställer, offentliggör och uppdaterar den statistik och data som utgör grund för användandet av kön som försäkringsteknisk faktor.

Könsdifferentierade premier har, baserat på tillförlitlig och i enlighet med direktiv 2004/113 publicerad statistik, använts inom flera produkter och grenar av försäkringsbranschen såsom

livförsäkring, sjukförsäkring, motorförsäkring och icke-kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringar.

Livförsäkring och sjukförsäkring

Den svenska livförsäkringsbranschen utgjordes i slutet av 2010 av 44 livförsäkringsbolag (riskbolag), med totala placerings-tillgångar på drygt 1,9 miljarder kronor. Av dessa placerings-tillgångar utgjorde fondförsäkring ca 16 procent och övrig livförsäkring 84 procent.

När det gäller livförsäkring är återstående livslängder av central betydelse. Antagande om en försäkringstagares livslängd används dels när premier beräknas, dels när sparkapital ska fördelas över månader vid utbetalning. Livförsäkringsområdet kan delas in i två olika typer av försäkringar, dödsfallsrisk och livsfallsrisk. I det första fallet sker försäkringsfallet när försäkringstagaren avlider medan det andra fallet innebär att den försäkrade får utbetalningar under livets gång. Båda typerna baserar och förlitar sig på antaganden om återstående livslängder.

Livslängd och dödlighet kan mätas på olika sätt. Exempelvis kan parametern förväntad återstående livslängd användas, som beräknas per ålder och som sannolikheten att överleva kommande år. Ett annat mått är s.k. ettåriga dödssannolikheter, vilket är sannolikheten att en person i en viss ålder ska avlida under det kommande året. Inom ramen för sitt uppdrag har Finansinspektionen studerat skillnader i livslängder/dödlighet mellan kvinnor och män vid privat tecknade livförsäkringar. Analyserna har visat på skillnader i dödssannolikheter mellan könen. Vid 35 års ålder har exempelvis män ca 45 procent högre dödlighet än kvinnor. Motsvarande siffra vid 50 år ålder är ca 20 procent. Efter runt 75 år faller dock mäns överdödlighet kraftigt, vilket visar på att skillnaderna börjar att jämnas ut sig vid de riktiga höga åldrarna. Reservationer görs dock för att dataunderlaget är mer begränsat för de lägre åldrarna, vilket kan göra resultaten aningen osäkrare.

De påvisade skillnaderna i dödlighet har genom möjligheten att nyttja undantaget från könsneutralitet fått olika typer av effekter. Dels innebär den högre döds sannolikheten för män att de får betala en högre premie än jämnåriga kvinnliga försäkringstagare för samma rätt till ersättning vid försäkringsfall. Dels påverkar den längre kvinnliga livslängden storleken på pensionsutbetalningarna. En längre livslängd innebär att ett visst sparkapital ska räcka längre. Vid 65 års ålder beräknas kvinnor leva tre år längre än män, vilket då leder till att de månatliga utbetalningarna blir lägre. Slutsatsen som dragits är att det finns skillnader i livslängd/dödlighet mellan kvinnor och män samt att dessa gett upphov till berättigade skillnader i premier och månatliga utbetalningar. Finansinspektionen har därmed funnit att kraven som ställts i direktivet avseende hur branschen ska hantera statistiken uppfyllts.

När det gäller sjukförsäkringar baseras premiesättningen på dels sannolikheten för insjuknande, dels sannolikheten att kvarstå som sjuk. Även här har en skillnad kunnat urskiljas mellan kvinnor och män i en analys av utbetalda sjukersättningar, som genomförts av Försäkringskassan. Under år 2005 betalades 59 procent av sjukersättningarna till kvinnor medan den motsvarande andelen till män uppgick till 41 procent. Statistiken visar också att skillnaderna varierar med åldersgrupp. I de yngre åldrarna 20-29 år och åldersintervallet 60-64 år är skillnaden mindre än exempelvis i intervallen 30-39 år och 40-49 år där skillnaderna är som störst.

Försäkringsförbundet (numera Svensk Försäkring) gav 2006 ett uppdrag till revisorsföretaget Ernst & Young att statistiskt analysera sjuklighet i syfte att bevisa att skillnaderna i uttagandet av sjukdagar beror på kön och inte andra variabler. Totalt ingick 5,6 miljoner personer som var bosatta i Sverige i slutet på 2005. Analysen säkerställde att det är kön som huvudsakligen förklarar antalet sjukdagar och genomsnittlig sjukersättning per dag och person. Femton andra faktorer analyserades också men dessa kunde inte enskilt fullt ut förklara skillnaderna. Slutsatsen som

därmed drogs var att det finns skillnader mellan män och kvinnor gällande sjuklighet.

Motorförsäkring

Motorförsäkring kan delas in i fyra delmoment. Första momentet är den enligt lag obligatoriska trafikförsäkringen som omfattar skador på förare, passagerare och medtrafikanter i händelse av trafikolycka. Den täcker också skada på andra fordon och egendom. Ett andra delmoment utgörs av delkaskoförsäkring som ger ersättning vid bland annat stöld av fordon eller tillbehör, vid brand samt vid räddning. Det tredje momentet utgörs av vagnskadeförsäkring som ger ersättning vid skador på det egna fordonet i samband med trafikolycka, skadegörelse eller vid naturskada. Ett slutligt och fjärde moment avser tilläggsförsäkringar såsom hyrbil och självriskreducering vid viltkollision, vilka är av mindre betydelse i det här sammanhanget. I slutet på 2010 motsvarade trafik- och övrig motorförsäkring nästan 23 000 Mkr vilket utgjorde ungefär 38 procent av de inbetalda premierna inom skadeförsäkring (exklusive avtalsförsäkringar).

Inom skadeförsäkringsområdet motorförsäkring används många olika faktorer för att bestämma priset på försäkringen. Förutom kön och ålder på ägaren vägs även in bl.a. bostadsort och körsträcka. Även avseende motorförsäkring har Finansinspektionen granskat hanteringen av det statistiska underlaget som motiverar könsdifferentierade premier. I analysen jämförs skadekostnaden för kvinnor och män i olika åldrar. Som mått för jämförelsen används begreppet genomsnittlig försäkringskostnad, vilket räknats fram genom att den totala skadekostnaden dividerats med antalet försäkringsår. Med försäkringsår avses i det här fallet antalet försäkringstagare i genomsnitt under ett kalenderår. Granskningen visade på klara skillnader mellan kvinnor och män, speciellt i de lägsta åldersintervallen. Som exempel har det för trafikförsäkrade

fordon i åldersgruppen 15-22 år konstaterats att kvinnors genomsnittliga skadekostnad är ca 60 procent av männens. Motsvarande siffror för de andra försäkringsgrupperna är ca 70 procent. Sammantaget kan det konstateras att skadekostnaderna för kvinnor med några få undantag generellt ligger lägre. Skillnaderna varierar dock starkt med åldersgrupperna. I syfte att kvalitetssäkra underlaget fick Försäkringstekniska forskningsnämnden 2008 uppdraget att göra en större studie för att undersöka huruvida de noterade könsskillnaderna består även när andra faktorer (såsom körsträcka, bilmodell och region) vägs in. Studien visade att så var fallet. Slutsatsen som drogs var att det dels föreligger betydande skillnader mellan könen, dels att det även finns stora variationer mellan olika åldersintervall. Finansinspektionen fann även avseende motorförsäkring att de i direktiv 2004/113 uppställda kraven uppfylldes.

Kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringar och privat tecknade pensionsförsäkringar

Tjänstepension grundas på kollektivavtal eller individuella avtal mellan arbetstagare och arbetsgivare. Tjänstepension bekostas av arbetsgivaren och kan bestå av ålderspension, efterlevandeskydd och/eller återbetalningsskydd. Pensionen kan placeras som traditionell försäkring eller som fondförsäkring. De olika kollektivavtalsområdena har olika försäkringsavtal som i sin tur reglerar pensionsvillkoren. All kollektivavtalad tjänstepension är idag könsneutral i den meningen att det räknas med att män och kvinnor lever lika länge. Däremot när det gäller tjänstepensioner som inte är kollektivavtalade eller vid privata pensionsförsäkringar använder många av försäkringsbolagen könsdifferentierade premier, huvudsakligen beroende på olika livslängdsantaganden för kvinnor och män. Detta innebär att eftersom kvinnor statistiskt sett lever längre får de lägre utbetald månatlig ersättning eftersom det sparade pensionskapitalet slås

ut på fler år. Om det finns ett efterlevandeskydd minskar dock premieskillnaden mellan kvinnor och män då skyddet kostar mindre för kvinnorna eftersom männen antas avlida tidigare.

7.5 EU-domstolens dom i mål C-236/09 Test-Achats

EU-domstolen har i mål C-236/09, Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL m.fl. mot Conseil des ministres slagit fast att artikel 5.2 i rådets direktiv 2004/113/EG är ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012.

Test-Achats m.fl. ansökte vid den belgiska författningsdomstolen Cour Constitutionnelle om upphävande av en lag enligt vilken proportionerliga skillnader som grundar sig på kön tillåts vid bestämmandet av försäkringspremier och försäkringsersättningar om kön är en avgörande faktor vid riskbedömningen på grundval av relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Test-Achats m.fl. ansåg att den belgiska lagen stod i strid med artikel 5.2 i direktiv 2004/113/EG. Cour Constitutionnelle framställde en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen och ställde frågan om artikel 5.2 i direktiv 2004/113/EG är förenlig med artikel 6.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i synnerhet med principen om likabehandling av kvinnor och män.

Domstolen konstaterar att eftersom det i skäl 4 till direktiv 2004/113/EG uttryckligen hänvisas till artiklarna 21 och 23 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska giltigheten av artikel 5.2 i direktivet bedömas med beaktande av dessa bestämmelser. Domstolen konstaterar vidare att under det gradvisa uppnåendet av jämställdhet är det unionslagstiftaren som bestämmer vid vilken tidpunkt denne ska ingripa med hänsyn till utvecklingen av de ekonomiska och sociala förhållandena i unionen. När unionslagstiftaren har beslutat sig för att ingripa måste dock ingripandet på ett konsekvent sätt leda till det eftersträlvade målet, vilket inte utesluter möjligheten att

föreskriva övergångsperioder eller undantag som är begränsade till sin räckvidd.

Likabehandlingsprincipen innebär enligt domstolens fasta praxis att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Jämförbarheten i situationer ska bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt genom vilken den ifrågavarande skillnaden i behandlingen införs. I förevarande fall införs denna skillnad genom artikel 5.2 i direktiv 2004/113. Det mål som eftersträvas med direktiv 2004/113 avseende försäkringstjänster är, såsom framgår av artikel 5.1 i detsamma, att regeln om könsneutrala premier och ersättningar ska tillämpas. I skäl 18 i direktivet anges uttryckligen att för att säkra likabehandling av kvinnor och män bör användningen av kön som en försäkringsteknisk faktor inte leda till skillnader i enskildas premier och ersättningar. I skäl 19 i direktivet anges att medlemsstaterna har möjlighet att som ett "undantag" underlåta att tillämpa regeln om könsneutrala premier och ersättningar. Direktiv 2004/113 utgår således från att kvinnors respektive mäns situationer, när det gäller försäkringspremier och försäkringsersättningar som de har tecknat, är jämförbara vid tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män i artiklarna 21 och 23 i stadgan. Det föreligger under dessa omständigheter en risk för att det undantag med avseende på likabehandling av kvinnor och män som föreskrivs i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 tillåts på obestämd tid i unionsrätten. En sådan bestämmelse, enligt vilken det är tillåtet för de berörda medlemsstaterna att utan tidsbegränsning bibehålla ett undantag från regeln om könsneutrala premier och ersättningar, är enligt EU-domstolen oförenlig med uppnåendet av det mål om likabehandling av kvinnor och män som eftersträvas i direktiv 2004/113, och med artiklarna 21 och 23 i stadgan.

Domstolen fastslår att bestämmelsen följaktligen ska anses vara ogiltig efter utgången av en lämplig övergångsperiod.

Artikel 5.2 i direktiv 2004/113 är ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012.

7.6 Överväganden och förslag

Förslag: Undantaget i diskrimineringslagen från förbudet mot diskriminering som har samband med kön vid tillhandahållande av försäkringstjänster tas bort.

Skälen för förslaget: EU-domstolen har i domen i mål C-236/09 slagit fast att undantaget i artikel 5.2 i direktiv 2004/113 enligt vilket det är tillåtet för de berörda medlemsstaterna att utan tidsbegränsning bibehålla ett undantag från regeln om könsneutrala premier och ersättningar, är oförenlig med uppnåendet av det mål om likabehandling av kvinnor och män som eftersträvas i direktiv 2004/113, och med artiklarna 21 och 23 i Europeiska unionens stadga.

EU-domstolen har därför slagit fast att bestämmelsen ska anses vara ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012.

Sverige har utnyttjat den möjlighet till undantag som medges i artikel 5.2. Av 2 kap. 12 § 3 st. diskrimineringslagen följer att förbudet mot diskriminering som har samband med kön inte gäller tillhandahållande av försäkringstjänster. Eftersom EU-domstolen slagit fast att den artikel i direktiv 2004/113 som medger undantag från förbudet mot könsdiskriminering i fråga om försäkringar är ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012 måste undantaget från könsdiskriminering i fråga om försäkringar i diskrimineringslagen tas bort.

8 Konsekvenser

8.1 Förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket

Avsikten med förslagen är att den nya strukturen ska skapa tydligare, enklare och mer lättolkade författningar som i sin tur ger bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att utföra sitt uppdrag.

Ändringarna i förslaget bedöms inte ha någon mätbar effekt på de offentliga finanserna eller ekonomiska konsekvenser. Inte heller bedöms förslagen ha några konsekvenser för jämställdheten, småföretagare eller miljön.

Förslaget förväntas inte ha några konsekvenser som påverkar Sveriges internationella åtaganden. Inga övriga konsekvenser av förslaget har identifierats.

8.2 Byggnadstillstånd

Förslaget är en regelförenkling som går i linje med regeringens mål att underlätta företagares vardag och syftar även till att skapa en enhetlig och likvärdig hantering av byggnadstillstånd över hela landet, då tillståndsgivningen idag endast omfattar vissa delar av landet.

Genom den föreslagna ändringen kommer administrationen hos de inblandade parterna att minska, vilket bedöms få positiva effekter på såväl Arbetsförmedlingens nyttjande av förvaltningsresurser, som för företagarna. Förslaget bedöms således endast ha positiva ekonomiska effekter.

Vad gäller konsekvenserna för domstolarnas verksamhet kan lagförslaget inte förväntas innebära någon förändring, eftersom Arbetsförmedlingen inte på över 20 år utnyttjat möjligheten att skjuta på byggnadsstart, vilket således inneburit att domstolarna inte har behövt hantera något överklagande.

Förslagen bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten eller för miljön.

Alternativa lösningar

Upphävandet av lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m. innebär att tvånget för byggherrar att redovisa kommande byggnadsarbeten upphör, vilket innebär att det inte längre kommer att finnas samma tillförlitlig statistik över kommande byggen.

Arbetsförmedlingen har löpande kontakter med byggherrar, kommuner och länsstyrelser för att bevaka byggnadsbranschen i syfte att skapa en god uppfattning av kommande behov av arbetskraft. Arbetsförmedlingen gör även prognoser av hela arbetsmarknaden två gånger per år, vilka utgör ett bra underlag för bedömning av byggnadsbranschen.

Arbetsförmedlingen har inom en rad olika branscher etablerat s.k. branschråd med representanter från respektive bransch. Råden syftar till att förbättra Arbetsförmedlingens matchning inom branschen eller yrket genom att Arbetsförmedlingen får en ökad kunskap om de behov som marknaden ser och att förbättra samarbetet mellan myndigheten och marknadens parter. Branschråden ger företagen möjlighet att förmedla information om kommande behov och kompetenskrav,

vilket bl.a. kan ha bäring på Arbetsförmedlingens val av upphandlade arbetsmarknadsutbildningar.

För byggnadsbranschen finns ett nationellt branschråd med säte i Stockholm. Här tillkommer även nio regionala branschråd som täcker hela landet med en geografisk uppdelning som är gjord i samråd mellan marknadens parter.

Inom det nationella branschrådet för byggnadsbranschen har frågan om statistik diskuterats och den övervägande delen av representanterna är eniga om att Arbetsförmedlingens prognoser och uppgifter från privata företag specialiserade på bevakning av byggnadsbranschen (se nedan), är tillräckliga för att de ska kunna göra sina bedömningar.

På den privata marknaden finns det främst två bolag som bevakar byggnadsbranschen och kommande rekryteringsbehov, *Byggfakta* och *Sverige Bygger*. Dessa bolag bevakar byggnadsbranschens aktörer för att kartlägga var, när och hur det byggs i Sverige. Till skillnad mot den statistik som Arbetsförmedlingen idag tillhandahåller är inte Byggfaktas eller Sverige Byggers statistik helt tillförlitlig, eftersom de bygger på ett frivilligt inhämtande/utlämnande av uppgifter och är det en betaltjänst till skillnad mot Arbetsförmedlingens statistik som kan fås gratis.

Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Förslaget förväntas inte ha några konsekvenser som påverkar Sveriges åtaganden inom EU.

ILO:s konvention (nr 160) om arbetsmarknadsstatistik (SÖ 1986:11) anger att arbetsmarknadsstatistik regelbundet ska samlas in, sammanställas och offentliggöras. Som beskrivits ovan har Arbetsförmedlingen väl utarbetade metoder och kanaler för att säkerställa den statistik som kan anses behövas som underlag för att bedöma brist på sysselsättning och rekryterings- och kompetensbehov hos arbetsgivare. Det bedöms därför att

förslaget i denna promemoria inte kan anses strida mot Sveriges åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

8.3 Praktisk utbildning av byggnadsarbetare

Kungl. Maj:ts cirkulär (1964:115) till samtliga statsmyndigheter angående utnyttjande av statliga och stadsbidragsfinansierade byggnadsobjekt för praktisk utbildning av byggnadsarbetare har inte tillämpats i sådan omfattning att det bör finnas kvar. Arbetsförmedlingen har väl inarbetade samverkansformer med byggnadsbranschens parter som gör att syftet med cirkuläret tillgodoses på annat sätt.

Förslaget beräknas inte innebära några kostnader för någon part. Förslagen bedöms inte heller få några särskilda konsekvenser för jämställdheten eller miljön.

Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Förslaget förväntas inte ha några konsekvenser som påverkar Sveriges åtaganden inom EU.

ILO:s konvention (nr 142) om utveckling av mänskliga resurser (SÖ 1976:61) berör den praktiska utbildning som avses i nämnda cirkulär. Konventionen anger att varje medlemsstat ska utveckla strategier och program för yrkesvägledning och -utbildning som är nära knutna till sysselsättning och då särskilt utbildning genom den offentliga arbetsförmedlingen. Konventionen avser praktisk utbildning som sker både inom och utanför det reguljära skolväsendet, till alla medborgare, oavsett ålder och alla sektorer och branscher.

Yrkesvägledning och -utbildning ges i Sverige dels inom det reguljära skolväsendet, dels i form av arbetsmarknadspolitiska program och regleras genom nationell lagstiftning.

Cirkuläret berör praktisk utbildning inom en specifik bransch, byggnadsbranschen. Då Sverige i nationell lagstiftning

möjliggör praktisk utbildning inom samtliga sektorer och branscher, görs bedömningen att ett upphävande inte bryter mot konventionen då möjligheten att få praktisk utbildning inom byggnadsbranschen kvarstår. Som beskrivits i avsnitt 8.2, har Arbetsförmedlingen säkerställt former för inhämtande av den information myndigheten behöver för att bedöma behov av arbetskraft inom byggnadsbranschen, varför Sverige väl lever upp till konventionen.

8.4 Kammarrätternas sammansättning

Förslaget att nämndemän inte längre ska medverka i kammarrätten vid avgörande av mål enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor innebär att Sveriges domstolars kostnader för nämndemän minskar något. Av de beräkningar som gjorts kan dock konstateras att det handlar om mycket begränsade ekonomiska konsekvenser.

Under 2010 var det endast 48 mål i förvaltningsdomstolarna som rörde lagen om arbetslöshetsförsäkring. Antalet mål som rör lagen om arbetslöshetskassor antas vara lika högt, vilket innebär att det samlade antalet sådana mål uppgår till knappt 100 per år. Det innebär att knappt 200 nämndemän medverkat i dessa mål.

Enligt en uppskattning som gjorts med utgångspunkt i uppgifter från Domstolsverket, innebär reformen besparingar på cirka 15 000 kr per år. Till det kommer vissa administrationskostnader för samordning av nämndemännen.

8.5 Kommuners möjligheter att samverka i fråga om samhällsorientering för nyanlända invandrare

Avsikten med förslaget är att kommunerna ska få bättre förutsättningar att erbjuda samhällsorientering som uppfyller de krav som ställs i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Konsekvenserna för deltagare i samhällsorientering är att möjligheterna att få bättre anpassad samhällsorientering förbättras. Samtidigt kan restiden eller reskostnaderna för en deltagare som erbjuds samhällsorientering i en annan kommun öka.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för företag eller andra aktörer, eftersom kommunernas skyldigheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte påverkas av förslaget och verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

8.6 Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

I EU-domstolens dom i mål C-236/09 Test-Achats konstateras att olika försäkringspremier för kvinnor och män är könsdiskriminerande vilket är oförenligt med målet att uppnå jämställdhet mellan könen. Domen innebär ett tydliggörande av grundläggande rättigheter och jämlikhet mellan könen inom EU-rätten. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Genom att undantaget för försäkringar och kön i diskrimineringslagen tas bort tas ett steg mot ökad jämlikhet på grund av kön vid tillhandahållande av försäkringar.

Konsekvenser ur ett konsumentperspektiv

Med utgångspunkt från olika typer av försäkringar med könsdifferentierade premier baserat på försäkringstekniska och statistiska uppgifter kan det konstateras att konsumenterna i nuläget påverkas olika beroende på vilken försäkringsprodukt eller gren det handlar om. Den gemensamma nämnaren är dock att försäkringspremierna i sin helhet kan förväntas bli högre och försäkring dyrare. Anledningen är att det inte längre blir möjligt att genom riskkalibrering med hjälp av variabeln kön kunna utgå från lägsta premien vid premiesättning. I syfte att säkerställa en marginal och motverka moturvalsrisker kan det sämsta riskscenariot komma att utgöra utgångspunkten, dvs. den högsta premien blir antagandet vid sättande av en könsneutral premie. Slutsatsen som skulle kunna dras då är att ingen vinner totalt sett på att särskiljning av risker inte får göras med hjälp av kön och att vissa grupper kommer få en tydlig försämring.

Livförsäkring och sjukförsäkring

För livförsäkring påverkas premierna sannolikt på olika sätt eftersom dessa bestäms dels av döds sannolikhet, dels av livslängd. Det skulle teoretiskt innebära att män inte längre får betala en relativt högre premie för dödsfallsförsäkringar än jämnåriga kvinnor (vilket har varit fallet nu p.g.a. dödssannolikheten). Genom könsneutral fördelning (exempelvis genom ett viktat medelvärde av nuvarande premier, där vikterna utgörs av andel kvinnor och män) av riskerna på kollektivet kan således kvinnor förväntas få betala högre premier än vad de gör i nuläget. Samtidigt borde teoretiskt även storleken på utbetalningarna påverkas då denna är kopplad till livslängd. För att säkerställa att utbetalningar räcker livsvarigt för kvinnor, som statistiskt sett lever längre, kan både utformning och kostnader (premier) för försäkringar förväntas påverkas framöver. Motsatt kan män förväntas få högre premier när det gäller sjukförsäkringar när

den högre sjukligheten bland kvinnor inte får avspeglas i premiesättningen.

Motorförsäkring

Utgångspunkten för motorförsäkring är de skillnader i statistiskt baserade skadekostnader som föranlett högre premier för män jämfört med kvinnor. Premierna kan nu förväntas öka för kvinnor när skadekostnad inte får fördelas över kollektivet baserat på variabeln kön.

Kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringar och privat tecknade pensionsförsäkringar

Det är ännu oklart huruvida EU-domstolens dom innebär att även skillnaderna i livslängdsantagandena mellan kvinnor och män ska tas bort när det gäller tjänstepensionsförsäkringar. Det kan dock misstänkas att det sannolikt blir svårt att avskilja dessa från övriga försäkringsprodukter.

Avseende kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringar i Sverige har könsneutralitet redan beaktats, varför effekterna på detta område kan väntas bli mer begränsade. Däremot kommer de privat tecknade pensionsförsäkringarna (och tjänstepensionsförsäkringarna om dessa faller inom beslutet) behöva tillämpa könsneutrala premier. Detta skulle teoretiskt innebära att det månatliga belopp som betalas ut blir detsamma för kvinnor och män, givet att det sparade kapitalet är lika. Den omedelbara effekten av detta är, givet det faktum att kvinnor statistiskt lever längre, att kvinnor totalt sett kommer att få större belopp utbetalade än män (om avtalen berättigar livsvariga utbetalningar). Det kan i detta sammanhang ifrågasättas om principen om likabehandling på detta sätt bättre uppfylls.

Kostnaderna för utbetalningstäckning kan förväntas bli betydligt större i sin helhet för försäkringsföretagen om inte de

utbetalade månadsbeloppen får differentieras avseende kön (livslängd). Det kommer sannolikt att leda till höjda premier för samtliga försäkringstagare för att försäkringsföretagen ska kunna finansiera de extra kostnader som följer av att könsneutrala månadsbelopp måste betalas ut till kvinnor (med längre livslängd). Detta riskerar att leda till att män kan förväntas gå över till privat sparande medan kvinnor kan förväntas stanna kvar. Det kan kanske till och med ifrågasättas om dessa produkter under sådana förutsättningar kommer att vara möjliga eller attraktiva att erbjuda.

Konsekvenser för försäkringsbranschen

Försäkringstanken bygger på att olika kundkollektiv gemensamt delar på kostnader för de skador som uppkommer. Grundprincipen är att varje grupp ska bära sina egna kostnader. Det står ännu inte klart exakt hur EU-domstolens dom kommer att påverka denna grundprincip. Som en följd av denna oklarhet är det därför svårt att beskriva konsekvenserna för olika produkter, kontrakt och branscher som helhet.

Bilden kompliceras ytterligare av att försäkringsprodukter har sina särdrag och att försäkringsföretagen arbetar på olika sätt med att bedöma sina risker. Riskerna ser också olika ut mellan olika försäkringsföretag eftersom försäkringskollektiven skiljer sig åt. Vidare finns skillnader mellan hur stora och små försäkringsföretag kan hantera risker. Detta är en följd av hur stor andel av riskerna som kan hanteras internt i försäkringsföretaget jämfört med hur stor andel som behöver återförsäkras hos ett återförsäkringsföretag. Ju större försäkringsföretag desto större risker kan vanligen företaget ta själv.

Till detta kommer att det även finns skillnader mellan olika medlemsstater både vad gäller de marknadsmässiga och lagstiftningsmässiga förutsättningarna. Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram klargöranden på olika

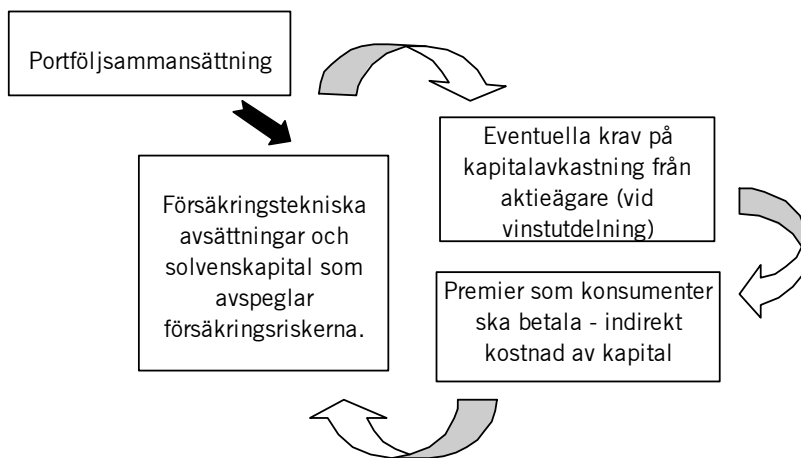
områden och utfallet kan komma att påverka hur konsekvenserna faller ut för försäkringsbranschen.

Ett antal av de problem som lyfts från ett svenskt perspektiv relaterar till definitionsproblematik. I domen slår EU-domstolen fast att artikel 5.2. i direktiv 2004/113 är ogiltig med verkan från och med den 21 december 2012. Av artikel 5.1. i direktivet framgår att förbudet avser nya kontrakt. Någon definition av vad som avses med nya kontrakt finns inte i direktivet. Det framgår inte heller av EU-domstolens dom vad som avses med nya kontrakt och huruvida domen endast tar sikte på kontrakt som ingås efter den 21 december 2012 eller om den även avser kontrakt som ingåtts dessförinnan. Den frågeställning som då uppstår rör definitionen av nya kontrakt och vad som inkluderas i detta begrepp. Det är i nuläget oklart om exempelvis förlängningar av ettåriga kontrakt faller in under begreppet nytt kontrakt och hur utökningar av befintliga kontrakt ska bedömas. En trolig tolkning som kan göras är att ingångna avtal gäller. Produkter med engångspremier och engångspremier i serie liksom förnyelsepremier som exempelvis motorförsäkring faller således sannolikt under det nya regelverket och måste i sådant fall räknas om i enlighet med detta när kontraktstiden löper ut. För produkter som däremot har avtalade framtida premier och försäkringsbelopp skulle i så fall avtalen (kontrakten) inte behöva ändras. I annat fall kommer effekterna bli betydligt större särskilt inom livförsäkring där avtalade framtida premier och ersättningar är förekommande.

Även definitionen av premier och ersättningar behöver klargöras. I nuläget är denna otydlig bl.a. så till vida att det inte framgår i vilket eller vilka skeden kravet på könsneutralitet infaller. Om det endast ställs krav på könsneutralitet gentemot försäkringstagaren eller den anställde i fallet med tjänstepension (samma livslängdsantaganden vid utbetalning), skulle försäkringsföretagen i sin riskberäkning kunna använda sig av könsdifferentiering för att balansera sina åtaganden och utbetalningsbehov. Skillnaden är avsevärd jämfört med om könsneutralitet krävs i samtliga skeden.

I väntan på ytterligare förtydliganden från Europeiska kommissionen av definitioner i tillämpningen kan det dock konstateras att utbudet av livsvariga pensionsförsäkringslösningar troligen kan komma att begränsas till förmån för kortare utbetalningsvillkor. En av anledningarna till detta är att försäkringsföretagen riskerar att hamna i en situation med sned riskfördelning, s.k. moturvalsrisk. Detta innebär att utformningen av premiesättningen leder till att dåliga risker gynnas på bekostnad av bättre risker, vilket medför att riskkollektivets eller gruppens samlade skadeutfall efter hand försämras. Inbetalda premier riskerar att inte täcka de avtalade utbetalningarna. Dessa negativa effekter förstärks med längden på kontrakten.

En ökad osäkerhet gällande sammansättningen av risker i försäkringskollektivet kan vidare komma att få effekter för hanteringen av solvensen i försäkringsföretagen. För att säkra sin förmåga att fullgöra sina betalningsförpliktelser (solvens) kan försäkringsföretagen komma att behöva hålla extra marginaler i sina reservavsättningar, vilket även det kan komma att påverka lönsamheten och i förlängningen innebära högre premier eller alternativt lägre förmåner. Figuren nedan illustrerar översiktligt hur en högre grad av osäkerhet i försäkringsportföljens sammansättning byggs in i processen som mynnar ut fastställandet av premier. Ju högre osäkerhet om portföljsammansättning (existerande risksegment) desto större marginaler krävs i de försäkringstekniska avsättningarna. Kombinerat med eventuella krav från aktieägarna (i fallet med vinstutdelande försäkringsföretag) mynnar detta ut i högre indirekta kostnader för konsumenten vars premier då höjs.

Påverkan på premier av ökad osäkerhet i portföljsammansättning

En annan försäkringsteknisk utmaning som EU-domstolens dom kan förväntas innebära för försäkringsföretagen är att identifiera andra variabler än kön som möjliggör en rättvis riskbedömning utifrån kollektivets perspektiv och som samtidigt inte innebär integritetsproblem. Kön är en objektiv variabel som på ett enkelt, kostnadseffektivt och icke integritetskränkande sätt ger företagen möjlighet att bedöma sina risker. Att kön ses som förhållandevis oproblematiskt ur ett integritetsperspektiv förklaras av att det vanligen inte är bekymmersamt för den enskilde att uppge kön i motsats till exempelvis sexuell läggning. Vidare är kön en variabel som lätt kan vederläggas och bevisas i motsats till mer livsstilrelaterade faktorer (såsom rökning eller farliga fritidsaktiviteter). En annan liknande variabel är ålder, som kan förväntas få än större betydelse mot bakgrund av EU-domstolens dom. Variabeln ålder är dock redan idag en viktig faktor i fastställandet av premier särskilt när det gäller motorförsäkring där en bilförare över 55 år betalar nästan hälften av vad en förare under 25 år gör.

En annan trolig utveckling i ljuset av EU-domstolens dom och ovan beskrivna konsekvenser är att marknaden för olika typer av grupplösningar kommer att öka inom olika produktgrenar eftersom moturvalsrisken där är begränsad. Dels beräknas premierna för ett år i sänder, dels fastställs premierna med hänsyn till gruppens sammansättning och gällande premietariff. Alla i kollektivet ingår och moturvaleffekten uteblir därmed. Den lägre graden av individualisering gör även produkten mindre komplex och kostsam men innebär även begränsade valmöjligheter för den enskilde.

Konsekvenser för miljön och de integrationspolitiska målen m.m.

Förslaget om att undantaget för kön och försäkringar tas bort kan inte förväntas ge några miljöpåverkande effekter eller någon påverkan på att de integrationspolitiska målen inte nås. Förslaget kan inte heller förväntas få några ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn.

9 Ikraftträdande

Förslag: De ändringar som föreslås i denna promemoria ska träda i kraft den 1 juli 2012 förutom förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen som ska träda i kraft den 21 december 2012.

I diskrimineringslagen införs en bestämmelse om att äldre bestämmelser ska gälla för försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter. Har förnyelse skett efter ikraftträdandet, ska 2 kap. 12 § diskrimineringslagen gälla i sin nya lydelse.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

De nya bestämmelser som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft så snart som möjligt, lämpligen den 1 juli 2012. Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567) bör dock lämpligen träda i kraft den 21 december 2012.

Övergångsbestämmelser?

När det gäller ändringen i diskrimineringslagen bör äldre bestämmelser gälla för försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter. Har förnyelse skett

efter ikraftträdandet, bör 2 kap. 12 § diskrimineringslagen gälla i sin nya lydelse.

För övriga förslag som lämnas i denna promemoria bedöms det inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

14 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.

Förslaget innebär att hänvisningarna till förordningen (1997:1275) om anställningsstöd och förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program tas bort. Det innebär inte någon ändring i sak.

22 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.

Förslaget innebär att hänvisningen till förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd tas bort. Det innebär inte någon ändring i sak.

26 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.5.

Förslaget innebär att hänvisningen till förordningen om aktivitetsstöd tas bort. Det innebär inte någon ändring i sak.

46 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.5

Förslaget innebär att hänvisningen till förordningen om aktivitetsstöd tas bort. Det innebär inte någon ändring i sak.

49 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

Nuvarande *andra stycket* upphävs. Ändringen innebär att nämndemän inte längre ska ingå i kammarrätten vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål enligt denna lag.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

95 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

Nuvarande *andra stycket* upphävs. Ändringen innebär att nämndemän inte längre ska ingå i kammarrätten vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål enligt denna lag.

10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap. 33 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.

Förslaget innebär att hänvisningen till lagen (2000:625) tas bort. Det innehåller också en upplysning om att utvecklingsersättning betalas ut till ungdomar i form av dagpenning. Vilka ungdomar som omfattas framgår av det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Förslaget innebär inte något nytt i sak.

11 kap. 35 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.

I *inledningen av första stycket* byts ordet nattlogi ut mot logi. Ändringen innebär en språklig justering.

I *första stycket 2* tas uppräknningen av arbetsmarknadspolitiska program bort. Genom den föreslagna lydelsen klargörs att skattebefrielse för de aktuella ersättningarna gäller för alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Undantag görs för deltagare som får stöd eller särskilt stöd till näringsverksamhet då dessa har inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet. Sådant stöd kan t.ex. betalas ut till deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet eller till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.

I *första stycket* tas uppräknningen arbetsmarknadspolitiska program bort. Genom den föreslagna lydelsen klargörs att den som har en reguljär anställning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anses som arbetstagare. Deltagare som har en utvecklingsanställning undantas.

I *andra stycket* görs språkliga ändringar som följer av ändringarna i första stycket.

Förslaget innebär inte något nytt i sak.

10.5 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

2 kap. 12 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.

Paragrafen har ändrats på så sätt att undantaget från förbudet mot könsdiskriminering i fråga om tillhandahållande av försäkringstjänster tagits bort. Ändringen är en följd av EU-domstolens dom i mål C-236/09 Test-Achats. Paragrafen i övrigt är oförändrad.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

1 kap. 2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Bestämmelsen i *första stycket sjätte strecksatsen* är ny. Den innebär att verksamheten som regleras i 3 kap. 7 §, samhällsorientering, får bedrivas utan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och är därmed ett avsteg från lokaliseringsprincipen.

1 kap. 3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Bestämmelsen i *ffjärde strecksatsen* är ny. Den innebär att verksamheten som regleras i 3 kap. 7 §, samhällsorientering, ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

3 kap. 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Paragrafen är ny och innebär en kompetensutvidgning för kommunerna. I paragrafen anges att en kommun får ingå avtal ed en annan kommun om att utföra den andre kommunens uppgifter enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare.

Departementsserien 2011

Kronologisk förteckning

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. UD.
4. Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. S.
5. Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. Ju.
6. Ökad konkurrens på det uppdragsarkelogiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. Ku.
7. Sekretess för finansiella företag. Fi.
8. Hotelltjänster. Ju.
9. Förbättringar inom familjepolitiken. S.
10. Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. Ju.
11. Enklare avbetalningsköp. Ju.
12. Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. L.
13. Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. S.
14. Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder
– en kartläggning av tillämpningen. Ju.
15. Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. Ju.
16. Kustbevakningsdatalag. Fö.
17. Sveriges företagande och konkurrenskraft
– Internationell benchmarking. N.
18. Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. S.
19. Komplettering av kollektivtrafiklagen. N.
20. En reformerad yrkestrafiklagstiftning. N.
21. Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. Ju.
22. Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningskyddslagen. A.
23. Uppdaterade högkostnadsskydd
– öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. S.
24. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. Fi.
25. Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. SB.
26. Domarnomineringar till internationella domstolar. UD.
27. Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS). Ju.
28. EU:s gränskodex. Ju.
29. Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande. UD.
30. Genomförande av ändringsdirektiv 2010/84/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel. S.
31. Vissa förenklingar i det arbetsmarknads-politiska regelverket m.m. A.

Departementsserien 2011

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. [25]

Justitiedepartementet

Olovlig fotografering. [1]
Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. [5]
Hotelltjänster. [8]
Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. [10]
Enklare avbetalningsköp. [11]
Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen. [14]
Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. [15]
Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. [21]
Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS). [27]
EU:s gränskodex. [28]

Utrikesdepartementet

Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. [3]
Domarnomineringar till internationella domstolar. [26]
Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande. [29]

Försvarsdepartementet

Kustbevakningsdatalag. [16]

Socialdepartementet

Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. [4]
Förbättringar inom familjepolitiken. [9]

Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. [13]

Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. [18]

Uppdaterade högkostnadsskydd – öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. [23]

Genomförande av ändringsdirektiv 2010/84/EU avseende säkerhetsövervakning av läkemedel. [30]

Finansdepartementet

Sekretess för finansiella företag. [7]
Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. [24]

Landsbygdsdepartementet

Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. [12]

Miljödepartementet

Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen. [2]

Näringsdepartementet

Sveriges företagande och konkurrenskraft – Internationell benchmarking. [17]
Komplettering av kollektivtrafiklagen. [19]
En reformerad yrkestrafiklagstiftning. [20]

Kulturdepartementet

Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen. [22]
Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m. [31]