



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

EU-rätten och en öppnare arbetsmarknad

– arbetssökande EU-medborgares rätt till
åtgärder och stöd inom jobbgarantierna

Örjan Edström
Staffan Ingmanson
Ruth Mannelqvist

RAPPORT 2017:2

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

EU-rätten och en öppnare arbetsmarknad – arbetssökande EU-medborgares rätt till åtgärder och stöd inom jobbgarantierna^a

av

Örjan Edström^b, Staffan Ingmanson^c och Ruth Mannelqvist^d

2017-03-07

Sammanfattning

Arbetskraftens fria rörlighet är en av grundstenarna inom EU. Arbetstagare har rätt att söka och ta arbete i alla EU-länder och ska i princip ha samma rättigheter som andra arbetstagare i värdlandet. Efterhand har även arbetssökande EU-medborgare som kommer direkt från ett annat land alltmer kommit att få stärkta rättigheter. En fråga är mot den bakgrunden i vilken utsträckning arbetssökande från andra EU-länder har rätt att få del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och stöd inom ramen för jobbgarantierna på den svenska arbetsmarknaden.

I rapporten analyseras först EU-rätten och i synnerhet EU-domstolens praxis. Därefter undersöks villkoren för tillträde till de svenska jobbgarantierna och olika stöd kopplade till dessa. Slutligen analyseras hur reglerna om tillträde till dessa åtgärder och olika stöd förhåller sig till EU-rätten och den fria rörligheten.

EU-domstolen prövar nationella regler mot bland annat principer om lika-behandling och icke-diskriminering och om nationella regler kan hindra eller avskräcka medborgare från andra medlemsstater från att utnyttja den fria rörligheten.

^a Tack till Catharina Calleman, Karl-Oskar Lindgren, Helena Holmlund, Sara Martinson och Monica Fällgren samt deltagare i seminarier vid IFAU och Umeå universitet för värdefulla synpunkter i såväl arbetet med projektet som utformningen av rapporten.

^b orjan.edstrom@umu.se

^c staffan.ingmanson@umu.se

^d ruth.mannelqvist@umu.se

Rapporten visar på kritiska punkter som kan finnas i regleringen av de åtgärder som studeras. Härigenom belyses också vilka frågor som mer generellt måste beaktas vid utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige med hänsyn tagen till EU-rätten.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Syfte och frågeställningar.....	6
1.3	Teoretiskt perspektiv	6
2	Den EU-rättsliga bakgrunden	8
2.1	Inledning.....	8
2.2	Arbetskraftens fria rörlighet	9
2.3	Diskriminering och andra hinder för arbetskraftens fria rörlighet.....	10
2.4	EU-medborgarskapet och den fria rörligheten	11
2.5	EU och sysselsättningspolitiken	13
2.6	EU och socialpolitiken.....	13
2.7	Migrerande arbetstagares rätt till likabehandling i fråga om sociala förmåner	14
2.8	Samordning av sociala trygghetsförmåner	14
2.9	Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner	15
2.10	Sociala förmåner eller sociala trygghetsförmåner?	16
3	Regleringen av svenska arbetsmarknadsåtgärder och sociala förmåner. 16	
3.1	Inledning.....	16
3.2	Grundläggande rättsliga utgångspunkter	17
3.3	Regleringen av och ansvaret för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	18
3.4	Arbetsförmedlingens allmänna service.....	19
3.5	Jobb- och utvecklingsgarantierna	20
3.6	Exempel på övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder	23
3.7	Former för ekonomiska stöd riktade till enskilda	24
4	Arbetssökande EU-medborgares rätt till vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder och stöd.....	26
4.1	Inledning.....	26
4.2	Rätt att ta del av Arbetsförmedlingens allmänna service	27
4.3	Rätt att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom ramen för jobbgarantierna	27
4.4	Rätten till utvecklingsersättning och aktivitetsstöd	29
5	Undersökningens resultat och slutsatser.....	31
5.1	Inledning.....	31
5.2	Från positiv till negativ integration – en intensifierad rättsutveckling? .32	

5.3	Strider Sveriges regler om arbetsmarknadsåtgärder och dithörande sociala förmåner mot EU-rätten?.....	33
5.4	Hur påverkar EU-rätten utrymmet för en nationell arbetsmarknads- och socialpolitik?.....	34
	Referenser	36

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På den svenska arbetsmarknaden har sedan länge en aktiv arbetsmarknadspolitik varit ett viktigt instrument för att öka sysselsättningen och matcha utbudet av arbetskraft mot efterfrågan. Ett centralt inslag i denna strategi är olika arbetsmarknadsåtgärder och stödformer som syftar till att underlätta arbetslösas inträde på arbetsmarknaden. Även olika former av välfärdsförmåner är viktiga i sammanhanget, till exempel olika bidrag och transfereringar, som kan underlätta övergången från arbetslöshet till arbete.

I rapporten analyseras i ett EU-rättsligt perspektiv särskilt jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar och den allmänna jobb- och utvecklingsgarantin samt vissa ekonomiska stöd knutna till dessa åtgärder. Frågan är i vilken utsträckning denna typ av åtgärder och stöd är direkt eller indirekt förbehållna svenska medborgare och arbetslösa på ett sätt som kan strida mot EU-rätten och den fria rörligheten för arbetstagare och arbetssökande.

Arbetslösheten och särskilt arbetslösheten bland unga är hög inom många länder i den Europeiska unionen (EU). Man kan inom EU skönja tendenser till en ökad betoning på en politik som vill främja ökad rörlighet och underlätta tillträdet till andra länders arbetsmarknader inom EU.¹ Detta medför ett ökat politiskt tryck på EU:s medlemsländer att öppna sina nationella välfärdssystem för medborgare från andra medlemsstater för att därigenom på olika sätt underlätta inträdet på nationella arbetsmarknader (Guild m.fl. 2013).

Rätten att få del av välfärdsstatens olika åtgärder, förmåner och stöd är ofta problematisk i förhållande till EU-rätten och den fria rörligheten. Välfärdsstatens rättigheter är knutna till nationalstaten och medborgarskap i EU:s enskilda medlemsstater. En sådan anknytning är en självklar utgångspunkt i alla EU:s medlemsländer; för att få tillgång till välfärdsstatens förmåner ska man i princip dessförinnan ha bidragit till dem genom arbete eller att man är medborgare.

EU:s regler om den fria rörligheten för arbetstagare med flera innebär ett överskridande av den begränsning av olika rättigheter som följer av anknyt-

¹ Se t.ex. EU-kommissionens policyinriktade rapport *Citizenship Report 2013* med flera förslag som på sikt kan resultera i nya politiskt beslutade regeljusteringar eller handlingsplaner på EU-nivå för att utveckla de rättigheter som är knutna till EU-medborgarskapet, bl.a. rörande tillträde till arbetsmarknader (medtagande av a-kassa m.m.), sociala rättigheter, gränsarbete och skattefrågor m.m.: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf Se även The Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU Citizenship Report 2013*, Justice and Home Affairs, Council meeting, Bruxelles, 5 and 6 December 2013, där ministerrådet ställer sig bakom kommissionens rapport och ger kommissionen i uppdrag att gå vidare med arbetet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139959.pdf

ningen till arbete och medborgarskap. Arbetstagare och arbetssökande från andra EU-länder har därmed rätt till olika stöd, åtgärder och sociala förmåner.

EU-medborgarskapet infördes genom Maastrichtfördraget 1992. Frånvaron av en närmare definition av vilka rättigheter som skulle vara knutna till EU-medborgarskapet, har inneburit att det har överlåtit till EU-domstolen att tolka och precisera innebörden av begreppet. Domstolen har i samband därmed i flera avseenden utvidgat kretsen av vilka som ska omfattas av olika rättigheter och förmåner (Verschuere 2010).

Dit hör exempelvis frågor om hur länge man kan betraktas som arbets-sökande i ett land utan att få ett arbete, hur omfattande en anställning måste vara för att en person ska ha ställning som arbetstagare med rätt till sociala förmåner med mera (Wollenschläger 2011). EU-rättens begrepp arbetstagare har därmed i hög grad kommit att inkludera arbetssökande.

EU-rätten är med andra ord och i likhet med nationell rätt både inkluderande och exkluderande. Det betyder att när man definierar vilka som omfattas av vissa rättigheter så innebär detta samtidigt att de som inte omfattas utesluts från att få del av de aktuella rättigheterna. Ett problem är dock att det nationella regelverket ofta tenderar att vara *mer* direkt eller indirekt exkluderande än vad EU-rätten medger.

1.2 Syfte och frågeställningar

Undersökningens syfte är att undersöka förhållandet mellan den fria rörligheten för arbetskraften, den rättsliga utvecklingen på EU-nivå och de svenska jobbgarantiernas utformning gällande arbetssökande EU-medborgares möjligheter att få tillgång till dessa åtgärder och stöd.

För det första undersöks EU-rätten och dess grundläggande regler om arbetskraftens fria rörlighet och möjliga begränsningar av denna.

För det andra undersöks den svenska regleringen av särskilt jobbgarantierna och om det i svensk rätt finns hinder mot att arbetssökande EU-medborgare från andra medlemsländer får tillgång till dessa arbetsmarknadsåtgärder och stöd.

För det tredje undersöks om sådana eventuella hinder är förenliga med EU:s regler om den fria rörligheten.

Slutligen ska undersökningen visa på vilka hänsyn och överväganden som mer generellt måste beaktas vid utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att inte komma i konflikt med EU-rätten.

1.3 Teoretiskt perspektiv

EU saknar i princip kompetens att reglera stora delar av arbetsmarknads- och socialpolitiken. Det utesluter inte att EU-domstolen kan underkänna nationella

regleringar på dessa områden med hänvisning till att de står i strid med bland annat den fria rörligheten. Den nationella självständigheten inom exempelvis arbetsmarknadspolitiken får inte användas på ett sätt som förhindrar ett genomslag för regleringar på andra områden där EU har kompetens att fatta beslut.

Rättsläget och integrationen på den interna marknaden på arbetsmarknads- och välfärdsområdet utvecklas genom ett samspel av regleringar, initiativ och rättspraxis på EU-nivå respektive nationell nivå. Teoretiskt analyseras detta som ett samspel mellan *positiv* och *negativ integration* på den inre marknaden (Tinbergen 1965, Majone 2005).

Positiv integration innebär att EU samordnar nationella system genom att anta övergripande regler. Negativ integration innebär att EU genom främst EU-domstolen prövar och eventuellt förklarar att nationella regler strider mot EU-rätten. Dessa två strategier för integrationen inom EU leder till två olika förhållningssätt på nationell nivå: (1) medlemsstaterna tillämpar och implementerar EU:s regler på nationell nivå, eller (2) medlemsstaterna förhåller sig mer passiva och agerar reaktivt på EU-domstolens beslut.

För att kunna förutse och undvika juridiska problem i förhållandet mellan EU-rätten och svensk rätt vid åtgärder som innebär positiv respektive negativ integration krävs kunskap om vilka krav och konfliktytor som den EU-rättsliga utvecklingen kan leda till.

Den typ av integration som vi ser på de rättsområden som fokuseras i undersökningen är i hög grad exempel på negativ integration. Även om EU i princip saknar kompetens att lagstifta på dessa områden, så kan EU-rättens regler om arbetskraftens fria rörlighet, principer om likabehandling och icke-diskriminering medföra påtagliga begränsningar av det politiska utrymmet för den nationella arbetsmarknads- och välfärdspolitiken.

EU-domstolens tolkning av EU-rätten och nationella regler kan härmed komma i konflikt med nationella regler på ett sätt som kan vara svårt att förutse. Det är dessutom EU-domstolen som har tolkningsföreträde när sådana konflikter uppkommer.

Saken kan sammanfattas så att medlemsstaterna själva får besluta om vilka åtgärder som ska vidtas för att underlätta tillträde till arbetsmarknaden och minska arbetslösheten, men att dessa åtgärder inte får hindra den fria rörligheten.²

Lag eller andra föreskrifter i svensk rätt får heller inte, enligt regeringsformen (RF) 2 kap. 19 §, strida mot Europakonventionen, något som innebär

² Som exempel på ett sådant hinder kan nämnas Arbetsförmedlingens tidigare tillämpning av reglerna om rätt till flyttningsbidrag vid arbete på annan ort. Som villkor för att få bidrag uppställdes ett krav på att arbetet utfördes i Sverige. Efter klagomål från kommissionen ändrades reglerna så att det av den aktuella förordningen nu uttryckligen framgår att bidrag även kan utgå vid arbete i ett annat EU-land, se SOU 2010:26, *Flyttningsbidrag och unionsrätten*.

att såväl konventionen som Europadomstolens praxis måste beaktas vid tillämpningen av svensk nationell rätt.³

2 Den EU-rättsliga bakgrunden

2.1 Inledning

En utgångspunkt för rapporten är mot bakgrund av vad som sagts ovan att den svenska lagstiftarens och myndigheternas handlingsutrymme kan begränsas av EU-rätten när det gäller frågan om vem som ska få ta del av olika arbetsmarknadsprogram och riktade insatser. Detta trots att EU inte har makt att genom bindande lagstiftning besluta om sysselsättningspolitiska åtgärder eller hur dessa ska utformas på nationell nivå.

EU utövar också ett visst inflytande över medlemsstaternas arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik genom de åtgärder som vidtas inom ramen för unionens tillväxt- och sysselsättningsstrategi *Europa 2020*. Denna påverkan sker genom olika former av icke tvingande eller så kallad mjuk lagstiftning (*soft law*), främst genom de olika förfaranden för frivilligt samarbete som rymms inom den öppna samordningsmetoden.⁴ EU uppställer exempelvis gemensamma indikatorer för resultatmätning på EU-nivå inom bland annat arbetsmarknadsområdet. Tanken är att sporra medlemsstaterna till att vidta olika åtgärder för att öka sysselsättningen och den geografiska samt yrkesmässiga rörligheten.

Tillämpningen av den öppna samordningsmetoden innebär att medlemsstaterna ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma dels vilka arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska mål som ska uppnås, dels vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå målen. Med tanke på vad som ovan har sagts är det dock viktigt att åtgärderna föregås av en noggrann analys så att de inte utformas på ett sätt som hindrar arbetskraftens fria rörlighet.

³ Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Regeringens proposition (1993/94:117), *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*. Här kan ang. förhållandet mellan EU-rätten och Europakonventionen även nämnas att enligt EU-fördragets artikel 6.3 ska de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen, och ”såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner”, ingå i unionsrätten som allmänna principer.

⁴ Den öppna samordningsmetoden är en samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemsländernas politik utifrån gemensamma målsättningar. EU kan därigenom skapa ett ”gruppträck” bland medlemsländerna och uppnå större konvergens på politikområden som delvis ligger utanför unionens formella beslutsfatt, se Larsson (2008).

Syftet med detta kapitel är att undersöka den EU-rättsliga reglering som på olika sätt kan begränsa medlemsstaternas handlingsfrihet när det gäller beslut om vem som ska få ta del av olika arbetsmarknadsåtgärder och förmåner. Kapitlet inleds med en redogörelse för reglerna om arbetskraftens fria rörlighet, förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet och reglerna om det europeiska medborgarskapet. Därefter behandlas EU:s sysselsättningspolitik samt vissa aspekter av EU:s socialpolitik.

2.2 Arbetskraftens fria rörlighet

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare slås fast i artikel 45 i *fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (funktionsfördraget; FEUF). Den innebär en rätt för den som är medborgare i en av EU:s medlemsstater (EU-medborgare) att anta faktiska erbjudanden om anställning i en annan medlemsstat, att i detta syfte uppehålla sig i landet och att stanna kvar i landet efter att anställningen upphört. Även egenföretagare omfattas av rätten till fri rörlighet i enlighet med bestämmelserna i artikel 43 FEUF om rätten till fri etablering och artikel 56 i FEUF om fri rörlighet för tjänster.

Bestämmelserna om arbetskraftens fria rörlighet tillhör kärnan i den inre marknadslagstiftningen och syftar till att undanröja alla hinder för möjligheten att bosätta sig och utöva en ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. Med rätten till fri rörlighet följer också en rätt till likabehandling med det mottagande landets egna medborgare i olika avseenden, bland annat vad avser tillgång till sociala förmåner. Funktionsfördragets regler kompletteras av annan EU-lagstiftning i form av förordningar och direktiv samt av en omfattande praxis från EU-domstolen, som bland annat preciserar vilka rättigheter som tillkommer den migrerande arbetskraften i olika avseenden.⁵

Begreppet arbetstagare är centralt vid tillämpningen av artikel 45 FEUF och arbetstagare är, enligt EU-domstolen, den som

1. utför arbete åt någon annan,
2. under dennes arbetsledning och
3. mot vederlag.⁶

EU-domstolen har i ett stort antal mål slagit fast att begreppet arbetstagare inte ska tolkas restriktivt. Det avgörande för bedömningen är att arbetet är ett ”faktiskt och verkligt arbete som inte utförs i så begränsad omfattning att det framstår som ett marginellt komplement”.⁷

⁵ Beträffande genomförandet av reglerna om arbetskraftens fria rörlighet i en svensk kontext, se Edström (2011).

⁶ Mål C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284.

⁷ Mål C-53/81 *Levin*, EU:C:1982:105.

Även *arbetssökande* som söker arbete i en annan medlemsstat omfattas av rätten till fri rörlighet i artikel 45 FEUF⁸ och behåller sin uppehållsrätt i värdstaten så han eller hon fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.⁹ Till skillnad från migrerande arbetstagare, det vill säga personer som redan fått en anställning i en annan medlemsstat, kan arbetssökande inte göra anspråk på någon generell rätt till likabehandling vad avser tillgången till sociala förmåner.

I *Collins-målet* har dock EU-domstolen öppnat upp för att arbetssökande kan ha rätt till likabehandling när det gäller ekonomiskt stöd som ökar deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Förutsättningen är att det finns ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten.¹⁰

De närmare villkoren för EU-medborgarnas rätt att resa in i och bosätta sig i en annan medlemsstat regleras i direktiv 2004/38/EG (frirörlighetsdirektivet).¹¹ För inresa och för uppehållsrätt kortare än tre månader får det mottagande landet inte uppställa några andra villkor än krav på innehav av ett giltigt identitetskort eller pass.

2.3 Diskriminering och andra hinder för arbetskraftens fria rörlighet

Enligt artikel 45.2 FEUF är all diskriminering på grund av nationalitet av arbetstagare från medlemsstaterna förbjuden vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Förbudet preciseras i *förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen*¹² och omfattar såväl direkt diskriminering som indirekt diskriminering. I praktiken innebär detta en rätt till likabehandling med det mottagande landets egna medborgare i så gott som alla avseenden, inklusive rätten att ta del av arbets- och bosättningsbaserade förmåner av olika slag.

Enligt EU-domstolens praxis är *alla* nationella regler och åtgärder som kan hindra, försvåra eller göra det mindre attraktivt att utnyttja den fria rörligheten förbjudna, om de inte

- tillämpas på ett icke diskriminerande sätt,

⁸ Mål C-292/89 *Antonissen*, EU:C:1991:80.

⁹ Artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG.

¹⁰ Mål C-38/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

¹¹ Direktiv (2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

¹² EUT L 141, 27.5.2011, s. 1–12.

- har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och som kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset (sakliga skäl) samt
- är proportionerliga, det vill säga lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med dem.¹³

Som exempel på legitima syften förenliga med fördraget och som har godtagits i domstolens praxis, trots att de i princip kunnat hindra den fria rörligheten, kan nämnas skydd för arbetstagare¹⁴ och skydd för miljön.¹⁵

Lämplighetskravet innebär att reglerna eller åtgärderna verkligen kan leda till att syftet med dem uppnås. I kravet på nödvändighet ligger bland annat att detta krav inte är uppfyllt om syftet hade kunnat uppnås på ett annat sätt som har mindre negativa återverkningar på den fria rörligheten. Att reglerna eller åtgärderna har anknytning till områden där EU saknar makt att utfärda bindande lagstiftning är utan betydelse vid bedömningen av om de kan anses hindra den fria rörligheten.¹⁶

2.4 EU-medborgarskapet och den fria rörligheten

EU-medborgare (eller unionsmedborgare) är, enligt artikel 20 FEUF, den som är medborgare i någon av EU:s medlemsstater.¹⁷ Enligt artikel 21 FEUF har alla EU-medborgare rätt att fritt röra sig och bosätta sig inom EU, oavsett om rörligheten sker i syfte att bedriva ekonomisk verksamhet eller av andra skäl, till exempel för att studera eller bara vistas i en annan medlemsstat en längre tid. Icke ekonomiskt aktiva personer måste dock förfoga över tillräckliga medel för sin egen och familjens försörjning samt omfattas av en heltäckande sjukförsäkring i det mottagande landet.¹⁸

Med uppehållsrätten följer som nämnts och enligt EU-domstolens praxis även en principiell rätt till likabehandling med det mottagande landets medborgare.¹⁹ EU-medborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet omfattas

¹³ Mål C-415/93 *Bosman*, EU:C:1995:463. Detta test tillämpas av EU-domstolen också på nationella regler och åtgärder som kan avskräcka eller hindra en medlemsstats egna medborgare att utnyttja den fria rörligheten. På detta tema, se Ingmanson (2012).

¹⁴ Se t.ex. mål C-341/05 *Laval*, EU:C:2007:809.

¹⁵ Se t.ex. mål C-180/89 *Kommissionen mot Italien*, EU:C:1991:78.

¹⁶ Se t.ex. mål C-341/05 *Laval*. Här slog EU-domstolen fast att de stridsåtgärder som vidtagits av en fackförening stred mot den fria rörligheten för tjänster, trots att EU inte har makt att anta lagstiftning i frågor som rör löner och stridsåtgärder.

¹⁷ Om bakgrunden till införandet av ett unionsmedborgarskap och den tidiga utvecklingen på området, se Lokrantz Bernitz (2004).

¹⁸ Artikel 7 b i Direktiv 2004/38/EG.

¹⁹ På detta tema, se Ingmanson (2009).

därmed av fördragets tillämpningsområde i personligt hänseende och kan återopa diskrimineringsförbudet i artikel 18 FEUF.²⁰

Rätten till likabehandling med det mottagande landets medborgare slås vidare fast i artikel 24 i frirörlighetsdirektivet. Här görs dock ett uttryckligt undantag för rätt till socialt bistånd, det vill säga för svensk del försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) under de tre första månaderna av en vistelse.²¹ Medlemsstaterna får enligt samma artikel också besluta att inte bevilja studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare samt deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt har beviljats.

Av det ovan sagda följer till att börja med att det inte är tillåtet att kräva medborgarskap i landet som villkor för att komma ifråga för en förmån eller rättighet, eftersom det skulle innebära direkt diskriminering. För det andra är regler och åtgärder som indirekt missgynnar andra medlemsstaters medborgare, till exempel ett bosättningskrav som villkor för att ta del av en förmån av något slag, förbjudna såvida de inte kan rättfärdigas av ett legitimt syfte samt är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.²²

Sammanfattningsvis innebär den rättsutveckling som ägt rum att EU-medborgare som utnyttjar den fria rörligheten i andra syften än att påbörja ett arbete, alltmer kommit att likställas med migrerande arbetstagare. En viktig skillnad är dock att utrymmet för att göra undantag från principen om likabehandling här är större, eftersom dessa personer till skillnad mot migrerande arbetstagare inte är med och finansierar välfärden i det mottagande landet. Medlemsstaterna får i dessa fall därför kräva att personen ifråga ”kan påvisa en viss grad av samhällsintegration”²³ eller, vad gäller arbetsökande, att det finns en anknytning mellan den person som söker bidrag och det mottagande landets arbetsmarknad²⁴. En sådan anknytning kan enligt EU-domstolen anses styrkt bland annat då det kan konstateras att en person under en rimlig tidsrymd verkligen har sökt arbete i den aktuella medlemsstaten.²⁵

²⁰ Mål C-184/99 *Grzelczyk*, EU:C:2001:458. På detta tema, se vidare Ingmanson (2009).

²¹ Om migrerande EU-medborgares rätt till socialt bistånd i Sverige, se Socialstyrelsen (2008).

²² Se t.ex. mål C-147/03 *Kommissionen mot Österrike*, ECLI:EU:C:2005:427. Av EU-domstolens praxis följer slutligen att detta också gäller åtgärder som på annat sätt kan hindra eller avskräcka en medlemsstats egna medborgare från att utnyttja den fria rörligheten, se t.ex. Mål C-224/98 *D'Hoop*, EU:C:2002:432.

²³ Mål C-209/03 *Bidar*, EU:C:2005:169.

²⁴ Mål C-38/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

²⁵ Mål C-38/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

2.5 EU och sysselsättningspolitiken

Enligt artikel 145 FEUF ska EU och medlemsstaterna utveckla en samordnad sysselsättningspolitik i syfte att bland annat främja en utbildad och flexibel arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar.²⁶ Sysselsättningspolitiken ska överensstämma med de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och EU:s ekonomiska politik.²⁷ Sysselsättningspolitiken utgör en av hörnstenarna i EU:s nya strategi för en hållbar och kunskapsbaserad tillväxt och sysselsättning (*Europa 2020*) som sammanfattas med orden smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla.²⁸

Genom artiklarna 147 och 149 FEUF begränsas dock EU:s insatser på sysselsättningsområdet till att uppmuntra till samarbete och att stödja och komplettera medlemsstaterna egna insatser. Här framgår dessutom uttryckligen att dessa insatser inte får omfatta en harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Det är medlemsstaterna själva som beslutar om utformningen av och innehållet i olika sysselsättningspolitiska åtgärder. Av EU-domstolens praxis följer emellertid som tidigare nämnts, att de åtgärder som länderna beslutar om med stöd av sina egna befogenheter inte får utformas på ett sätt som strider mot den fria rörligheten.

2.6 EU och socialpolitiken

Enligt artikel 3 FEUF råder delade befogenheter på socialpolitikens område.²⁹ Det betyder att både EU och medlemsstaterna har möjlighet utfärda bindande lagstiftning på området. Vad gäller organiseringen av de sociala trygghetssystemen samt innehållet i och omfattningen av de förmåner som erbjuds inom ramen för dessa system ligger emellertid beslutanderätten hos medlemsstaterna.³⁰

²⁶ Artiklarna 5 och 145 FEUF. På detta tema, se Ingmanson (2013).

²⁷ Artikel 146 FEUF. Medlemsstaterna är enligt artikel 148 FEUF skyldiga att lämna en årlig rapport till rådet och kommissionen om de åtgärder som vidtagits. Av artikel 150 FEUF framgår vidare att en särskild sysselsättningskommitté inrättats med uppdrag att samordna och övervaka EU-ländernas sysselsättningspolitik.

²⁸ Vad särskilt gäller betydelsen av satsningar inom utbildningsområdet för att nå målet om smart tillväxt, se Ingmanson (2013).

²⁹ Begreppet socialpolitik har i EU-sammanhang en vidsträckt innebörd och omfattar förutom frågor om socialt skydd och social trygghet bl.a. även arbetsrätt. Den närmare fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna skiljer sig dock åt inom olika grenar av socialpolitiken. Vad gäller utformningen av de sociala trygghetssystemen saknar EU befogenhet att utfärda bindande lagstiftning. När det gäller arbetsrätten så kan såväl EU som medlemsstaterna utfärda bindande lagstiftning i frågor som bl.a. rör anställning, arbetsmiljö och diskriminering. Stridsåtgärder och löner är dock två områden som undantas från EU:s normgivningskompetens.

³⁰ Om EU:s möjlighet att lagstifta och om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna i olika ämnen och frågor, se Schütze (2012).

Reglerna om arbetskraftens fria rörlighet och EU-medborgarskapet begränsar emellertid medlemsstaternas handlingsutrymme i dessa frågor på i huvudsak två sätt. En begränsning utgör två EU-förordningar om krav på lika-behandling av migrerande arbetstagare i fråga om bland annat rätt till sociala förmåner samt om en samordning av medlemsstaternas system för social trygghet då EU-medborgarna flyttar inom EU.

En annan begränsning är EU-domstolens praxis som har utvecklats mot bakgrund av reglerna om EU-medborgarskapet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Den betyder att rätten till likabehandling i fråga om tillgång till sociala förmåner i viss mån också har utsträckts till att omfatta arbetsökande och andra icke ekonomiskt aktiva migranter.

2.7 Migrerande arbetstagares rätt till likabehandling i fråga om sociala förmåner

Enligt artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, ska arbetstagare från andra medlemsstater åtnjuta samma sociala förmåner som landets egna medborgare.³¹ Begreppet sociala förmåner har av EU-domstolen getts en vid definition och innefattar

*”alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare, huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom landet och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen”.*³²

Avgörande för om en viss förmån omfattas av förordningen är således att förmånen kan bidra till att främja rörligheten genom att underlätta integrationen av arbetstagaren i den mottagande medlemsstaten. Rätten till likabehandling tillkommer enligt ordalydelsen i artikel 7.2 den migrerande arbetstagaren själv. Av EU-domstolens praxis följer emellertid att medföljande familjemedlemmar härleder en rätt till likabehandling med det mottagande landets medborgare ur den migrerande arbetstagarens rättigheter enligt artikel 7.2.³³

2.8 Samordning av sociala trygghetsförmåner

För att den fria rörligheten för arbetstagare ska fungera i praktiken krävs ett system som garanterar att rätten till intjänade sociala trygghetsförmåner inte

³¹ Bestämmelsen hade sin motsvarighet i artikel 7.2 i den numera upphävda förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet.

³² Mål C-207/78 *Even*, EU:C:1979:144, punkt 22.

³³ Se t.ex. mål C-3/90 *Bernini*, EU:C:1992:89.

går förlorad till följd av att EU-medborgarna flyttar mellan medlemsstaterna. Eftersom EU som tidigare nämnts saknar befogenheter att lagstifta om innehållet i de sociala trygghetssystemen har lösningen i stället blivit en samordning av de nationella systemen på EU-nivå.³⁴

Samordningen innebär bland annat att förmåner som tjänats in i en medlemsstat vid en flytt ska kunna exporteras till en annan medlemsstat och där läggas samman med de förmåner av liknande slag som tjänas in i det nya landet.

Andra viktiga principer är att en person endast ska omfattas av lagstiftningen i ett land och att arbets- och försäkringsperioder som fullgjorts i olika medlemsstater ska kunna läggas samman vid bedömningen av om en person uppfyller kvalifikationstiden för att ha rätt till en viss typ av förmån.

Den nuvarande regleringen kring socialrättsliga frågor består främst av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (samordningsförordningen).³⁵ Förordningen omfattar alla EU-medborgare samt deras familjemedlemmar och efterlevande som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater.

Begreppet social trygghetsförmån definieras inte i förordningen. Kännetecknande för en sådan förmån är emellertid att den täcker inkomstbortfall som uppstår när en person inte kan eller bör arbeta. Rätten till ersättning ska grundas på lag och beviljas på objektiva villkor utan någon individuell behovsprövning.

Vidare måste förmånen höra till någon av de grenar av social trygghet som räknas upp i samordningsförordningen. De förmåner som omfattas av förordningen är förmåner vid sjukdom, arbetslöshet, föräldraskap, invaliditet, ålderdom, olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, förtidspensionering samt förmåner till efterlevande, dödsfallsersättningar och familjeförmåner.

2.9 Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner

I artikel 70 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen regleras en särskild typ av förmåner, så kallade särskilda icke-avgiftsfinansierade kontant- eller hybridförmåner. Dessa förmåner kännetecknas av att de utgör ett tillägg till eller en komplettering för täckande av de risker som omfattas av de grenar av socialförsäkringen som anges i förordningen, på så sätt att de garanterar berörda personer en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållanden som råder i respektive

³⁴ Det rättsliga stödet för en sådan samordning finns i artikel 48 FEUF. För en kritisk analys av samordningsförordningen se, Paju (2015).

³⁵ Förordningen har ersatt den tidigare förordningen (EEG) nr 1408/71.

medlemsstat. Finansieringen får bara härröra från obligatorisk beskattning och får inte vara beroende av någon avgift från förmånstagarens sida.

Hybridförmånerna liknar således de ”äkta” socialförsäkringsförmånerna på så sätt att de har en koppling till de grenar av socialförsäkring som omfattas av samordningsförordningen, men skiljer sig från dessa på så sätt att de har ett starkt inslag av socialt bistånd och beviljas efter en behovsprövning i varje enskilt fall.

En annan skillnad är att hybridförmånerna endast är tillgängliga i bosättningslandet och att de således inte kan tas med (exporteras) när man flyttar till en annan medlemsstat. För att en viss förmån ska anses utgöra en sådan förmån ska den också finnas upptagen i en särskild bilaga till förordningen.³⁶

2.10 Sociala förmåner eller sociala trygghetsförmåner?

Begreppet sociala förmåner i förordning (EU) nr 492/2011 är ett vidare begrepp än sociala trygghetsförmåner i förordning (EU) nr 883/2004. EU-domstolen brukar därför börja med att undersöka om en viss förmån omfattas av förordning (EG) nr 883/2004 innan den undersöker om den utgör en social förmån enligt förordning (EU) nr 492/2011.

Frågan om förhållandet mellan reglerna om likabehandling i fråga om sociala förmåner i förordning (EU) nr 492/2011 och reglerna om samordning av sociala trygghetsförmåner i förordning (EU) nr 883/2004 är dock komplicerad och ska inte närmare utredas här.

3 Regleringen av svenska arbetsmarknadsåtgärder och sociala förmåner

3.1 Inledning

Den svenska välfärdsstaten har vuxit fram sedan början av 1900-talet, genom en rad sociala reformer utifrån fördelningspolitiska motiv och strävanden mot ekonomisk tillväxt. Några centrala aspekter i välfärden är, och har under lång tid varit, möjligheter till arbete och en fungerande arbetsmarknad, vilket är grunden för arbetsmarknadspolitiken, samt social trygghet, där kombinationen mellan olika typer av förmåner är utmärkande (Åmark 2004, Swärd, Edebalk & Wadensjö [red.] 2013, Sibbmark 2014).

Stora delar av den sociala välfärden är baserad på arbete och arbetslinjen, och de ekonomiska förmånerna finansieras i stor utsträckning genom allmänna

³⁶ Bilaga X till förordning 883/2004/EG. För svensk del finns bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd listade i bilagan.

skatter eller sociala avgifter (Vahlne Westerhäll 2002, Erhag 2002 och Mannelqvist 2003). Det innebär att såväl finansiering som rätten till ersättning i många fall förutsätter ett deltagande på arbetsmarknaden (Eriksson 2004, Junestav 2007).

Arbetsmarknadspolitiken omfattar samhälleliga insatser som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 14). Åtgärderna omfattar exempelvis matchning av arbetssökande och lediga jobb, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslöshetsförsäkringen och särskilda ersättningar inom arbetsmarknadspolitiska program.

Med sociala trygghetsförmånerna avses framförallt ekonomiska förmåner som återfinns i socialförsäkringen och andra ersättningar som behovsprövade förmåner eller bidrag som lämnas av kommunen, till exempel försörjningsstöd (Vahlne Westerhäll 2002, Mannelqvist 2003).

Det finns i Sverige en tydlig koppling mellan arbetsmarknadsåtgärder och det sociala trygghetssystemet. Vissa ekonomiska förmåner förutsätter nämligen att den enskilde deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som är främst ansvarig för flertalet åtgärder för att underlätta för arbetslösa och arbetssökande att komma in på arbetsmarknaden. Under år 2014 var det genomsnittliga antalet öppet arbetslösa inskrivna hos Arbetsförmedlingen cirka 379 000, inklusive deltagarna i program med aktivitetsstöd (Arbetsförmedlingen 2015b). De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas mot dessa grupper bedrivs i form av olika arbetsmarknadspolitiska program där deltagandet finansieras med olika ekonomiska stöd.

Vi kommer senare att begränsa oss till jobbgarantierna och vissa ersättningar knutna till dem som lämpliga för att belysa de problem vi undersöker. Här kommer vi även att behandla ersättningen från arbetslöshetskassan, som för den enskilde kan vara viktig för att upprätthålla levnadsnivån under perioder av arbetslöshet och deltagande i åtgärder.

3.2 Grundläggande rättsliga utgångspunkter

Enligt regeringsformen (RF) ska det allmänna trygga rätten till arbete och verka för social omsorg och trygghet (1 kap. 2 § andra stycket). Den svenska arbetsmarknadspolitiken är också i grunden offentligrättsligt reglerad. Det innebär i praktiken bland annat att olika arbetsmarknadsåtgärder med mera handhas mellan den ansvariga myndigheten och den enskilde direkt eller indirekt. Det senare kan vara fallet när en åtgärd innebär exempelvis ett stöd som utbetalas till arbetsgivaren, till exempel i form av skattelättnader för

arbetsgivaren i syfte att helt eller delvis kompensera för arbetsgivarens kostnader i samband med en anställning.

Tillträde till arbetsmarknaden understöds genom mer eller mindre tillfälliga, eller snabbt föränderliga arbetsmarknadsåtgärder, medan den sociala tryggheten regleras genom sociala rättigheter i form av socialförsäkring och andra trygghetssystem.

Arbetsmarknadsåtgärder beslutas vanligen av regeringen och regleras därför genom förordningar, medan socialförsäkring och andra sociala förmåner beslutas av riksdagen och regleras genom lag. Generellt kan sägas att den reglering som berör åtgärder och ansvar kring arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshet återfinns i ett växande och svåröverskådligt regelkomplex bestående av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter (Stendahl 2008).

Av central betydelse vad gäller EU-medborgares tillträde till den svenska arbetsmarknaden är, enligt RF 1 kap. 2 § femte stycket – och förutom vad som direkt följer av EU-rätten – att den enskilde skyddas gentemot det allmänna mot diskriminering på grund av nationellt eller etniskt ursprung, ålder med mera. Vidare framgår av RF 2 kap. 12 § ett diskrimineringsförbud med hänsyn till etniskt ursprung m.m. Motsvarande förbud med sikte på missgynnande på grund av kön följer med vissa begränsningar av RF 2 kap. 13 §.

Oavsett dessa regleringar, som inte explicit tar sikte på nationalitet i den mening som följer av EU:s fördrag, förordningar och EU-domstolens praxis, så har EU-rätten företräde framför svensk rätt.

3.3 Regleringen av och ansvaret för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

De arbetsmarknadspolitiska program, som Arbetsförmedlingen ansvarar för, regleras på ett övergripande plan i lag. Den mer konkreta regleringen återfinns emellertid i olika förordningar och i Arbetsförmedlingens föreskrifter.

En grundläggande reglering av arbetsmarknadspolitiska program på den svenska arbetsmarknaden – och som Arbetsförmedlingen ansvarar för – är lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. En reglering som innehåller mer detaljerade bestämmelser om de olika programmen är förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

De arbetsmarknadspolitiska program som ska handhas av Arbetsförmedlingen är, enligt förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, arbetsmarknadsutbildning, validering, arbetspraktik, arbetsträning för vissa nyanlända, stöd till start av näringsverksamhet, förberedande insatser och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

En ytterligare reglering som omfattar flertalet arbetsmarknadsprogram och i vilka former de ska bedrivas återfinns i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska den arbetsmarknadspolitiska verksamheten genomföras i följande *former* (5 §):

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,
- arbetsplatsintroduktion,
- arbetslivsinriktad rehabilitering,
- verksamhet för unga med funktionshinder och
- insatser för vissa nyanlända invandrare.³⁷

Därutöver omfattas – enligt 5 § andra stycket – frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd liksom vissa frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen.

Dessutom finns mer detaljerade bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen i följande regleringar:

- förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd,
- förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga,
- förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Därutöver finns i förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd – som senare ska behandlas – bestämmelser om under vilka förutsättningar den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ekonomisk ersättning.

3.4 Arbetsförmedlingens allmänna service

För en extern betraktare kan *platsförmedlingen* framstå som själva kärnan i den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som bedrivs genom Arbetsförmedlingen (förordning 2000:628 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 7 §). Enligt Arbetsförmedlingens årsrapport för 2014 var cirka 17 100 personer berörda av beslut om aktiviteter inom vägledning och platsförmedling under samma år (Arbetsförmedlingen 2015).

Platsförmedling går i princip ut på att den arbetssökande får information om lediga arbeten och att arbetsgivare ska få hjälp med att hitta lämpliga arbets-

³⁷ Enligt förordningens 5 § omfattar verksamheten även frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen.

sökande, det vill säga det som ofta i samhällsvetenskapliga undersökningar beskrivs som matchningsproblemet.

Arbetsförmedlingen ska även bistå med vägledning, stöd och information för att den enskilde ska kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning (8 §).

En arbetssökande ska medverka i Arbetsförmedlingens arbete att upprätta en *individuell handlingsplan* (förordning 2000:628 om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 6 §). Handlingsplanerna regleras på myndighetsnivå i AFFS 2014:1 Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om individuella handlingsplaner.

I den individuella handlingsplanen ska den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och inriktningen på den arbetssökandes aktiviteter anges. Planen ska upprättas inom 30 dagar från det att den arbetssökande har anmält sig till Arbetsförmedlingen. Är den arbetssökande under 25 år bör planen upprättas tidigare.

Med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen ska den arbetslöse regelbundet redovisa sina aktiviteter i en *aktivitetsrapport*, och detta ska göras minst en gång i månaden om personen uppbär arbetslöshetsersättning (förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 6a §).³⁸ I rapporten ska den arbetssökande redovisa de åtgärder han eller hon själv har vidtagit för att komma ur arbetslösheten.

Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter angående aktivitetsrapporten (6b §).³⁹ Av föreskrifterna framgår att de ska tillämpas både för arbetssökande utan ersättning och i de fall den arbetssökande uppbär ersättning från en arbetslöshetskassa, deltar i programmet stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsintroduktion, har en etableringsplan (avser vissa nyanlända invandrare) (2 §), det vill säga stödinsatser som är kopplade till någon form av ekonomiskt stöd till den arbetssökande eller motsvarande.

3.5 Jobb- och utvecklingsgarantierna

Ett stort antal arbetslösa är inskrivna i någon av jobb- och utvecklingsgarantierna och 2014 var det närmare 178 000 personer som deltog i dessa åtgärder någon gång under året (Arbetsförmedlingen 2015a).⁴⁰ I den särskilda jobbgarantin för ungdomar deltog cirka 96 000 ungdomar och 72 000 personer gjorde någon form av arbetspraktik (Arbetsförmedlingen 2015a).

³⁸ *Beträffande* aktivitetsrapporter, se även Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014).

³⁹ Se AFFS 2013:2 Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

⁴⁰ I Arbetsförmedlingens redovisning görs en skillnad mellan antalet beslut och hur många personer som deltagit i respektive program; samma personer kan nämligen ha varit föremål för flera olika beslut. I årsrapporten finns även mer detaljerad statistik redovisad, bl.a. angående kön, ålder, olika slag av aktiviteter, övergången från program till arbete m.m.

Beträffande antalet deltagare i olika program är det i praktiken vanligt att arbetslösa deltagare i ett program senare deltar i ett annat program eller att den aktuella åtgärden förlängs (Wikström 2015).⁴¹

3.5.1 Jobbgarantin för ungdomar

Åtgärden riktar sig till arbetssökande i åldrarna 16–25 år och regleras i förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.⁴² Syftet är att erbjuda ungdomar ”särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning” (2 §).

En förutsättning för att omfattas av jobbgarantin för ungdomar är att personen varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader eller har deltagit i bland annat arbetslivsintroduktion (5 §).⁴³

Inom ramen för jobbgarantin ska Arbetsförmedlingen, enligt 2 §, genomföra en ”fördjupad kartläggning” som ett komplement till den individuella utvecklingsplanen som upprättas enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kartläggningen tar sikte på den arbetssökandes situation och att upprätta en individuell handlingsplan samt vidtagandet av åtgärder som exempelvis coachning (se förordningen om jobbgaranti för ungdomar 6 §).

Det möjliga innehållet i jobbgarantin för ungdomar innefattar även studie- och yrkesvägledning, jobsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning och förstärkt arbetsträning (6 §).⁴⁴ I vissa fall, till exempel i samband med praktik och utbildning, ska minst fyra timmar jobsökaraktiviteter per vecka ingå och redovisas för coachen, som också ska följa upp aktiviteterna.

⁴¹ Wikströms undersökning omfattade 46 783 arbetslösa som hade arbetspraktik som första program. Av dessa deltog 34 procent i mer än ett program, 17 procent av deltagarna i åtgärden arbetspraktik hade minst en praktikperiod till, 5 procent genomgick senare en arbetsmarknadsutbildning och 11 procent fick någon form av arbete med stöd.

⁴² För en utvärdering av jobbgarantin för ungdomar, se Hall & Liljeberg (2010).

⁴³ Ang. arbetslivsintroduktion, se förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program 30a–30c §§. Vid tidsberäkning för att kvalificera sig för jobbgarantin för ungdomar ska sedan 2015 även tid som den sökande omfattats av åtgärden utbildningskontrakt räknas som tid som arbetslös.

⁴⁴ Beträffande fördelningen på olika aktiviteter inom jobbgarantin för ungdomar, se *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015 (Arbetsförmedlingen 2015a)*. Åtgärden jobsökaraktiviteter med coachning är, enligt återrapporteringen 2015, den vanligaste enskilda åtgärden som under 2014 omfattade 31,1 procent av aktiviteterna. Samma år utgjorde olika former av arbetsplatsförlagda aktiviteter 33,3 procent av åtgärderna.

En ungdom kan delta i jobbgarantin för ungdomar fram till dess han eller hon får ett arbete på heltid eller ett deltidsarbete med särskilt anställningsstöd (traineejobb), påbörjat en utbildning som inte ger rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, har deltagit i garantin under sammanlagt 15 månader eller på nytt uppfyller ett arbetsvillkor för arbetslöshetsförsäkring (10 §). Den som inte längre är berättigad till att delta i jobbgarantin ska ”skyndsamt” skrivas ut ur den men med möjlighet till återinträde inom ett år.

3.5.2 Jobb- och utvecklingsgarantin

Den mer generella jobbgarantin regleras i förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. En anvisning till åtgärder ska som huvudregel avse heltid, personen ska vara arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen som arbetslös. Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig främst till personer som under längre tid inte varit på arbetsmarknaden.⁴⁵

En särskild målgrupp för jobb- och utvecklingsgarantin är arbetslösa som förbrukat sina dagar med ersättning från arbetslöshetskassan (300 dagar) och inte kvalificerat sig för en ny period. Regeln om förbrukade dagar med ersättning med flera kriterier återfinns i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin 5 § p. 1.

Ytterligare målgrupper är bland andra ensamstående med hemmavarande barn under 18 år och som har förbrukat 60 veckor med utfört eller deklarerat deltidsarbete inom en period med arbetslöshetsersättning (5 § p. 2), arbetslösa som varit utan ersättning under 14 månader och varit registrerade som arbetsökande eller varit deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (5 § p. 3) samt personer som direkt kommit från en 15-månadersperiod för jobbgarantin för ungdomar (5 § p. 4).⁴⁶

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas individuellt anpassade insatser under vissa förutsättningar (6 §). Åtgärden ska för det första bedömas som ”lämplig” för den enskilde och kan innebära arbetsträning (10 §) eller bristyrkesutbildning (11 §).

Jobb- och utvecklingsgarantin med olika åtgärder och aktiviteter är uppdelad i *tre faser* som innebär (1) kartläggning, jobsökaktiviteter med coachning och förberedande insatser, (2) arbetspraktik, arbetsträning och för-

⁴⁵ Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin dominerade olika former av arbetsplatsförlagda aktiviteter under 2014 (39,5 i andel av aktiviteterna) medan 22,6 procent av åtgärderna var jobsökaktiviteter med coachning, se *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2015*, s. 64. Totalt omfattades 81 395 personer av jobb- och utvecklingsgarantin 2014.

⁴⁶ Övriga kategorier är fängelsedömda med beviljad vistelse utanför anstalt samt personer som varit föremål för insatser enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

stärkt arbetsträning samt (3) om deltagaren inte fått arbete efter 90 veckor sysselsättning hos anordnare. Den sistnämnda är vad som allmänt kallas Fas 3 eller ”sysselsättningsfasen” som sedan den 1 januari 2016 är under avveckling.

Avvecklingen ska göras successivt fram till 2018 i takt med att personer slussas ut från åtgärden för att i stället om nödvändigt erbjudas andra insatser (Arbetsförmedlingen 2016).⁴⁷

3.5.3 Koppling mellan jobbgarantierna

En direkt koppling mellan jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin är att ett kriterium för deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin, kan vara att den sökande har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader. Anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin ska då göras i direkt anslutning till jobbgarantin för ungdomar.

Ytterligare en anknytning till jobb- och utvecklingsgarantin för ungdomar och åtgärder riktade till ungdomar upp till 25 år, är att jobbgarantin enligt 2007 års förordning kan bli aktuell om den sökande har deltagit i programmet arbetslivsintroduktion och har fyllt 25 år (5 §). De åtgärder som kan komma ifråga är exempelvis jobsökaraktiviteter med coaching, arbetspraktik med mera, det vill säga i princip samma åtgärder som ingår i jobbgarantin för ungdomar (se 7 §).

Slutligen kan nämnas vissa möjligheter inom ramen för bägge jobbgarantierna, det vill säga både för ungdomar och äldre, i form av arbetspraktik, prova-på-plats, yrkeskompetensbedömning eller praktisk kompetensutveckling (förordning 2000:634 om arbetsmarknadspolitiska program).

3.6 Exempel på övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Det finns utöver de ovan nämnda programmen och åtgärderna ytterligare antal åtgärder som dels siktar mot ungdomar upp till 25 år, dels riktar sig till personer som fyllt 25 år och varit arbetslösa länge.

Det är i flera fall åtgärder som kan beviljas inom ramen för jobbgarantierna med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar. De ska dock inte behandlas närmare i rapporten utan anges här enbart som exempel på åtgärder som Arbetsförmedlingen vidtar i samarbete med andra aktörer.

⁴⁷ Ett exempel på en åtgärd som har samma målgrupp som tidigare FAS 3 är verksamheten med s.k. sociala företag som ska vara helt fristående från den offentliga verksamheten. Arbetsintegrerande Sociala Företag är ett gemensamt projekt som bedrivs mellan olika myndigheter: https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/socialt_foretagande (Hämtat den 2017-02-20.) I princip ska verksamheten bedrivas i vanliga företagsformer eller ideella föreningar och arbetskraften är i hög grad finansierad med arbetsmarknadspolitiska stöd.

Exempel på sådana åtgärder är särskilt anställningsstöd som bland annat kombinerar arbete med utbildningsinsatser.⁴⁸ Det särskilda anställningsstödet kan exempelvis ges i form av extratjänst inom hälso- eller skolektorn eller traineejobb för ungdomar inom välfärdssektorn. En annan åtgärd som kombinerar arbete och utbildning för ungdomar 15–24 är yrkesintroduktionsanställning.⁴⁹

Stödformen nystartsjobb riktar sig mot olika grupper med delvis olika krav för att komma ifråga för stöd.⁵⁰ Stödet har formen skattelättnader för arbetsgivaren.

En särskild möjlighet är att gå en studiemotiverande kurs på folkhögskola. Den så kallade folkhögskolesatsningen riktar sig till den som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola och är mellan 16 och 24 år eller – oavsett ålder – deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

I förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (7 §) nämns också – förutom den nämnda folkhögskolesatsningen – bland annat även så kallade prova-på-platser (för arbetssökande utan erfarenhet av svenskt arbetsliv; 14a §), praktisk kompetensutveckling (14b §), arbetsträning för vissa nyanlända (15 §), arbetslivsintroduktion (individuellt anpassade åtgärder som förberedelse för arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd, riktar sig primärt inte till ungdomar; 30a §).

En annan form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd som innebär lokal samverkan mellan Arbetsförmedlingen och en kommun är så kallade utbildningskontrakt, som syftar till en varaktig minskning av arbetslösheten bland ungdomar i åldrarna 16–24 år.

Starta eget-bidrag riktas mot personer som riskerar bli arbetslösa men som bedöms ha förutsättningar att starta egen verksamhet.

3.7 Former för ekonomiska stöd riktade till enskilda

För den som deltar i en arbetsmarknadsåtgärd finns olika former av ekonomiska stöd som regleras i bland annat förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. Vi kommer här att kort beröra även ersättning från arbetslöshetskassan, som regleras i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁴⁸ Förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

⁴⁹ Förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar.

⁵⁰ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb. Åtgärden är omfattande och under 2014 hade 121 654 personer nystartsjobb. Cirka en tredjedel hade enbart förgymnasial utbildning och 44,4 procent hade någon form av utbildning på gymnasial nivå. Andelen utrikes födda i åtgärden var 49,5 procent. *Arbetsförmedlingens återrapporering 2015*, s. 113.

3.7.1 Två huvudformer för stöd till den enskilde

Deltagare i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen som exempelvis jobbgarantierna kan få ersättning enligt förordningen om aktivitetsstöd.⁵¹

Aktivitetsstödet kan utgå i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd. Det är Försäkringskassan som beslutar om och utbetalar såväl utvecklingsersättning som aktivitetsstöd. Stöd kan under vissa förutsättningar beviljas även för resor, logi, dubbelt boende och vissa kostnader.

Ersättningen till deltagare i jobbgarantierna varierar beroende dels på typen av arbetsmarknadspolitisk åtgärd, dels med hänsyn till ålder och utbildning.⁵²

3.7.2 Utvecklingsersättning

Utvecklingsersättningen är en form av aktivitetsstöd som innebär ett direkt ekonomiskt stöd till den som är mellan 18–25 år och inte är berättigad till arbetslöshetsersättning. Utvecklingsersättningen avser ekonomiskt stöd till bland annat personer som deltar i jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 30 § andra stycket 7, eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § punkt 5.⁵³

Den som går från jobb- och utvecklingsgarantin för unga till jobb- och utvecklingsgarantin – och som tidigare haft utvecklingsersättning – kan få fortsatt utvecklingsersättning fram till dess personen fyllt 25 år varefter aktivitetsstöd kan utgå i högst 450 dagar.

3.7.3 Aktivitetsstöd

Aktivitetsstöd benämns stödet om mottagaren – med vissa undantag – är över 25 år och deltar i arbetsmarknadsåtgärder. Aktivitetsstödet kan enligt 4 § lämnas till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, stöd till start av näringsverksamhet, förberedande insatser, arbetslivsintroduktion eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Aktivitetsstödet kan även beviljas personer inskrivna i jobbgarantin

⁵¹ Vilka program och stödåtgärder som kan berättiga till aktivitetsstöd inklusive utvecklingsersättning framgår av förordningen 2 § (utvecklingsersättning) och 4 § (aktivitetsstödet).

⁵² Nivåerna på utvecklingsersättningen kan dessutom variera och för unga med eller utan gymnasiebetyg beräknas de dessutom med utgångspunkt i studiestödslagen (1999:1395). Se även Sibbmark (2014).

⁵³ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program 9 § punkt 5 omfattar personer som har fyllt 18 år och som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.

för ungdomar, om mottagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning.

3.7.4 Ersättning från arbetslöshetskassan

Rätten till ekonomisk ersättning från den svenska arbetslöshetsförsäkringen gäller, enligt lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, enbart personer som uppfyller ersättningsvillkoren, såvida inte något annat följer av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (3 §). Arbetslöshetsförsäkringen består av dels en grundförsäkring, dels en inkomstbaserad försäkring (4 §).

Grundförsäkringen omfattar den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som är medlem men inte uppfyller villkoren för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning (6 §). Den inkomstrelaterade försäkringen förutsätter medlemskap i arbetslöshetskassan under minst tolv månader (7 §). För att få rätt till ersättning måste den arbetslöse uppfylla försäkringens allmänna villkor och arbetsvillkor. De allmänna villkoren innebär i korthet att den sökande måste vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete i viss utsträckning, vara anmäld till Arbetsförmedlingen samt i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande (9 §).

Utgångspunkten för rätten till ersättning är att den försäkrade är aktivt arbetssökande under tiden som han eller hon uppbär ersättning. Den arbetssökande ska – som behandlats ovan – medverka till att upprätta en individuell handlingsplan, lämna en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen etc. Ett viktigt villkor är att söka anvisade arbeten och att i övrigt aktivt söka lämpliga arbeten.

Hit hör även att delta i arbetsmarknadspolitiska program som den arbetslöse anvisas till och ersättningen kan då bidra till att finansiera den enskildes medverkan. En sökande som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har, enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring inte rätt till ersättning från försäkringen (11 §).

4 Arbetssökande EU-medborgares rätt till vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder och stöd

4.1 Inledning

I detta kapitel analyseras med utgångspunkt i EU-rätten de möjligheter som arbetssökande EU-medborgare har att få del av de svenska jobbgarantierna och stöd knutna till dessa åtgärder.

Det handlar för det första om vilka krav och förutsättningar som ska vara uppfyllda för att arbetssökande EU-medborgare ska få allmänt stöd från

Arbetsförmedlingen eller kunna bli föremål för olika insatser inom ramen för främst jobbgarantierna.

För det andra gäller det frågor om i vilken utsträckning olika förmåner är av sådant slag att de faller under EU-rätten, något som har betydelse för vem som med stöd av EU-rätten kan få del av dem. Exempelvis är det en viktig fråga om en förmån utgör en social trygghetsförmån med utgångspunkt i EU-rätten och om det i så fall finns skäl att befara att de krav som uppställs enligt svensk rätt kan strida mot kravet på likabehandling och icke-diskriminering.

Ett ytterligare problem är om det finns regler som från mer allmänna utgångspunkter kan utgöra hinder mot den fria rörligheten eller verka avskräckande på personer som vill söka arbete i Sverige och som inte kan legitimeras med stöd av EU-rätten.

En allmän förutsättning är givetvis att den arbetssökande EU-medborgaren uppfyller de grundläggande krav som ställs för uppehållsrätt i Sverige. Här finns viktiga skiljelinjer mellan arbetstagare som tidigare varit anställda på den svenska arbetsmarknaden och personer som är arbetssökande, utan att de tidigare har haft en tillräcklig anknytning till den svenska arbetsmarknaden.

4.2 Rätt att ta del av Arbetsförmedlingens allmänna service

Arbetssökande från andra EU-länder har rätt att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen och ta del myndighetens allmänna service på samma villkor som svenska medborgare. Det följer av artikel 5 i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

För personer från andra EU-länder som tidigare arbetat i Sverige och blivit ofrivilligt arbetslösa gäller enligt frirörlighetsdirektivet 2004/38/EG att de behåller sin status som migrerande arbetstagare under förutsättning att de anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Har den tidigare anställningen pågått kortare tid än ett år behålls denna status under sex månader. Till skillnad mot arbetssökande som tidigare inte arbetat i Sverige har dessa personer under denna tid även rätt till likabehandling med svenska medborgare när det gäller tillgång till sociala förmåner.

4.3 Rätt att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom ramen för jobbgarantierna

I de lagar och förordningar som reglerar jobbgarantierna uppställs inga krav på svenskt medborgarskap eller bosättning i Sverige. Bestämmelserna är därmed inte *direkt* diskriminerande och strider inte mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet och rätten till fri rörlighet enligt artiklarna 18 respektive 45 FEUF.

En förutsättning för att kunna delta i de åtgärder som ryms inom jobbgarantin för ungdomar, till exempel arbetsträning eller arbetspraktik, är dock att personen ifråga varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 dagar under en ramtid om fyra månader. Som tidigare nämnts har även arbets sökande från andra EU-länder rätt att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen och ta del av myndighetens allmänna service.

En särskild fråga är dock om 90-dagarskravet kan anses problematiskt ur EU-rättslig synvinkel av det skälet att detta krav i allmänhet är lättare att uppfylla för svenska medborgare och därmed indirekt kan missgynna arbets sökande från andra medlemsstater.

En följdfråga är om det i så fall finns någon på EU-rätten grundad skyldighet att vid bedömningen av om arbetslösa personer uppfyller 90-dagarskravet även beakta den tid som personen i fråga har varit inskriven vid arbetsförmedlingen i en annan medlemsstat. Någon lagstiftning på EU-nivå som reglerar denna fråga finns inte.

Förordning (EU) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghets-systemen innehåller visserligen regler om sammanläggning av försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat, men tid som inskriven vid arbetsförmedlingen i en annan medlemsstat utgör inte en sådan försäkringsperiod i den mening som avses i denna förordning.

För att en förmån ska utgöra en arbetslöshetsförmån i förordningens mening krävs dessutom att den är avsedd att ersätta en inkomstförlust som en person gör till följd av arbetslöshet.⁵⁴ Själva deltagandet i ett arbetsmarknadspolitiskt program utgör därför inte en arbetslöshetsförmån.

Det finns ingen dom från EU-domstolen som närmare belyser frågan om hur 90-dagarskravet i svensk rätt förhåller sig till de krav som EU-rätten uppställer. I domstolens praxis om EU-medborgares rätt till fri rörlighet uppställs dock ett generellt krav på att alla bestämmelser som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utnyttja den fria rörligheten måste kunna motiveras av objektiva skäl och vara proportionerliga för att vara tillåtna.⁵⁵

Det finns därför en risk för att en tillämpning av 90-dagarsregeln som innebär att den tid som en arbets sökande varit inskriven vid arbetsförmedlingen i en annan medlemsstat inte beaktas, av EU-domstolen skulle kunna betraktas som ett hinder för den fria rörligheten.⁵⁶ Bevisbördan för att bestämmelsen kan

⁵⁴ Mål C-102/91 *Knoch*, EU:C:1992:303, punkt 45.

⁵⁵ Se avsnitt 2.3.

⁵⁶ I sammanhanget kan nämnas att EU-domstolen i flera domar har slagit fast att för det fall tidigare anställning inom offentlig sektor utgör en meriteringsgrund vid nyanställning, så måste även anställningstid inom den offentliga sektorn i en annan medlemsstat beaktas. Se bl.a. mål C-15/96 *Schöning-Kougebetopoulou*, EU:C:1998:3.

motiveras av objektiva skäl och att den är proportionerlig i förhållande till sitt syfte vilar i så fall på den svenska regeringen.

Skulle 90-dagarsregeln utgöra ett rättsligt hinder mot den fria rörligheten, så skulle detta ändå kunna godtas med tanke på att medlemsstaterna, enligt EU-domstolens praxis, får kräva någon form av anknytning mellan den som gör anspråk på en förmån av något slag och det mottagande landets arbetsmarknad.⁵⁷

4.4 Rätten till utvecklingsersättning och aktivitetsstöd

För att få utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd som deltagare i jobbgarantierna uppställs i förordningarna om dessa åtgärder inga andra krav än att den arbetslöse ska ha blivit anvisad till något av dessa program. Dessa stöd kan med andra ord utgå även till arbetssökande från andra EU-länder som uppfyller kravet på att vara arbetslösa och anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 dagar.

Under förutsättning att dessa personer aktivt deltar i de beslutade aktiviteterna utgår ersättning så länge uppehållsrätten gäller, det vill säga så länge personen i fråga kan styrka att han eller hon fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.⁵⁸

En slutsats är att de krav som uppställs i den aktuella förordningen för att anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och för att få ta del av de ersättningar som utges inom ramen för dessa program, ur EU-rättslig synvinkel inte torde utgöra hinder för arbetssökande att få tillträde till svensk arbetsmarknad.

4.4.1 Utvecklingsersättning och aktivitetsstöd utgör inte arbetslöshetsförmåner i den mening som avses i samordningsförordningen

En första fråga är om utvecklingsersättning och aktivitetsstöd ska anses utgöra arbetslöshetsförmåner i den mening som avses i förordning (EU) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Det skulle i så fall bland annat innebära att förordningens regler om krav på export av förmåner och sammanläggning av anställnings- eller försäkringsperioder som fullgjorts i en annan medlemsstat skulle bli tillämpliga.

Vad som talar emot att dessa ersättningar är att betrakta som socialförsäkringsförmåner är främst att de inte är lagreglerade utan grundas på förordningar utfärdade av regeringen. Av artikel 1.1 i samordningsförordningen framgår att den endast omfattar lagstadgade socialförsäkringar. Vad som också talar emot att ersättningarna utgör arbetslöshetsförmåner är, enligt förordningen, att de

⁵⁷ Se t.ex. mål C-38/02 *Collins*, EU:C:2004:172.

⁵⁸ Artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG.

inte är kopplade till risken för arbetslöshet som sådan, utan att de ingår i ett system av arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att underlätta tillträde till arbetsmarknaden.

4.4.2 Utvecklingsersättning och aktivitetsstöd utgör inte sådana särskilt icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i samordningsförordningen

Nästa fråga är om utvecklingsersättning och aktivitetsstöd kan anses utgöra sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artikel 70 i förordning (EU) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen. Kännetecknande för sådana förmåner är att de liknar de ”äkta” socialförsäkringsförmånerna på så sätt att de har en koppling till de grenar av socialförsäkringen som omfattas av samordningsförordningen, men skiljer sig från dessa på så sätt att de har ett starkt inslag av socialt bistånd.

Av EU-domstolens praxis framgår också att dessa förmåner jämställs med socialt bistånd i den mening som avses i artikel 24.2 i frirörlighetsdirektivet. Det framgår dessutom av artikel 70 i samordningsförordningen att sådana förmåner ska utgöra ett tillägg till eller en komplettering till de typer av socialförsäkringsförmåner som anges i förordningen.

Utvecklingsersättning och aktivitetsersättning faller knappast in under denna beskrivning. Istället utges dessa ersättningar inom ramen för en arbetsmarknadsåtgärd med syftet att underlätta tillträde till arbetsmarknaden.

Av EU-domstolens praxis följer att sådana ersättningar inte kan anses utgöra socialt bistånd och därför inte heller utgör en sådan hybridförmån som avses i artikel 70 i samordningsförordningen.

Slutligen finns utvecklingsersättning och aktivitetsersättning inte upptagna i bilaga X i förordning (EU) nr 883/2004, något som också är en förutsättning för att dessa stöd ska utgöra en hybridförmån.

4.4.3 Utvecklingsersättning och aktivitetsstöd utgör sociala förmåner enligt EU:s förordning om arbetskraftens fria rörlighet

Migrerande arbetstagare har, enligt artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet, rätt till likabehandling med det mottagande landets egna medborgare vad gäller sociala förmåner. Begreppet ”social förmån” har som framgått getts en mycket vid definition, varför det är rimligt att anta att såväl utvecklingsersättning som aktivitetsstöd utgör sådana förmåner.

Rätten till likabehandling i fråga om sociala förmåner gäller således i princip arbetstagare och inte arbetssökande som tidigare inte varit anställda i medlemsstaten. De senare har dock rätt att uppehålla sig i medlemsstaten så

länge personen ifråga kan styrka att han eller hon söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.⁵⁹

EU-domstolens ståndpunkt var länge att arbetssökande saknar rätt till lika-behandling i fråga om sociala förmåner. Denna hållning mjukades emellertid upp genom EU-domstolens avgörande i *Collins-målet*. Domstolen slog fast att med beaktande av den utveckling som ägt rum i praxis till följd av införandet av reglerna om EU-medborgarskapet, gick det inte längre att helt utesluta arbetssökande från rätten till förmåner som är avsedda att underlätta tillträde till arbetsmarknaden.⁶⁰

Denna rätt är emellertid inte ovillkorlig. Medlemsstaterna får enligt *Collins* kräva att det finns ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och den mottagande medlemsstatens arbetsmarknad. Ett sådant samband kan anses styrkt bland annat om det kan konstateras att personen ifråga under en rimlig tidsrymd verkligen sökt arbete i den aktuella medlemsstaten.

Någon precisering av vad som anses göra en rimlig tidsrymd framgår dock inte av domen. Däremot sägs att ett bosättningsvillkor i princip kan garantera ett sådant samband, men att ett sådant villkor för att vara proportionerligt inte får gå längre än vad som krävs för att uppnå detta mål.

Både utvecklingsersättning och aktivitetsstöd är förmåner som syftar till att underlätta tillträde till arbetsmarknaden. I dagsläget uppställs i Sverige inga villkor som särskilt kan sägas begränsa möjligheten för arbetssökande från andra medlemsstater att ta del av dessa förmåner.

5 Undersökningens resultat och slutsatser

5.1 Inledning

EU-rätten påverkar utrymmet för medlemsstaternas strategier och regler inom arbetsmarknads- och socialpolitiken. Den nationella politiken på dessa områden kan inte utformas utan att beakta grundläggande regler inom EU-rätten. Även om EU saknar direkt kompetens att reglera dessa områden får inte medlemsstaterna anta regler på de aktuella områdena som kan utgöra hinder för den fria rörligheten.

⁵⁹ Artikel 14.4 b i direktiv 2004/38/EG.

⁶⁰ Mål C-138/02 *Collins*, EU:C:2004:172, punkt 63.

5.2 Från positiv till negativ integration – en intensifierad rättsutveckling?

EU-rättens regler om rätten till fri rörlighet, som bland annat förbjuder nationella hinder mot den fria rörligheten, har direkt effekt och ska tillämpas i alla medlemsstater. Den positiva integrationens strategi med sådana direkt tillämpbara EU-regleringar är ett kraftfullt redskap för integrationen på den inre marknaden.

Gränserna för EU:s kompetens innebär emellertid begränsningar för hur långt integrationen kan drivas genom att EU antar regler. Den successiva utvidgningen av EU har dessutom inneburit att strategin med den positiva integrationen på arbetsmarknadsområdet har stagnerat liksom inom socialpolitiken. Man har helt enkelt fått svårare att hitta gemensamma lösningar när medlemsstaterna präglas av olikartade levnadsförhållanden, traditioner och erfarenheter.

Införandet av ett EU-medborgarskap skapade emellertid nya förutsättningar för den europeiska integrationsprocessen. Frånvaron av tydliga politiskt beslutade regler har också stärkt EU-domstolens roll som rättsbildare.

Med stöd av generella regler om likabehandling och icke-diskriminering har domstolen succesivt kunnat vidga rätten för EU-medborgare som söker arbete i andra medlemsstater än där de själva har sitt nationella medborgarskap. Det innebär också ökade förutsättningar att få del av olika åtgärder i det land där man söker arbete.

Svårigheterna att utveckla integrationen på arbetsmarknaden inom EU genom nya regler på EU-nivå innebär att den negativa integrationens strategi får en mer framträdande roll som motor i integrationen. Den betyder att EU-domstolen granskar redan befintliga nationella regler utifrån EU-rättens regler om fri rörlighet, likabehandling och icke-diskriminering.

Nationella regler som inte uppfyller EU-rättens krav riskerar därmed att hamna i skottlinjen för domstolen och förbjudas. I princip saknar det då betydelse om EU har kompetens att reglera det aktuella området. Det räcker med att de regler som ifrågasätts på något sätt kan hindra eller bara verka avskräckande på EU-medborgares möjligheter och intresse av att utnyttja den fria rörligheten.

I synnerhet är det nationella regler som kan innebära en indirekt diskriminering och som strider mot likabehandlingsprincipen som hamnar i fokus. Därmed har också EU-medborgares rättigheter som arbetssökande stärkts på andra länders arbetsmarknader.

Den negativa integrationens strategi innebär att man på nationell nivå måste bli bättre på att analysera inte bara vilka regleringar som direkt kan hindra

arbetssökande att utnyttja rätten till den fria rörligheten. Man måste också undersöka vilka indirekta effekter olika regler och deras tillämpning kan ha på den fria rörligheten; om de i praktiken kan leda till indirekt diskriminering eller verka avskräckande på EU-medborgares vilja att utnyttja rätten till fri rörlighet.

5.3 Strider Sveriges regler om arbetsmarknadsåtgärder och dithörande sociala förmåner mot EU-rätten?

I vår undersökning av arbetssökande EU-medborgares rättigheter att få tillträde till den svenska arbetsmarknaden genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och åtgärder, har vi koncentrerat oss på jobbgarantierna och de aktivitetsstöd som innebär ekonomiska förmåner direkt till enskilda.

Undersökningen visar att regleringen av jobbgarantierna med aktivitetsstöd saknar inslag av direkt diskriminering, till exempel i form av krav på medborgarskap för att kunna beviljas tillträde som arbetssökande. Däremot finns det inslag i reglerna om arbetsmarknadspolitiska åtgärder där det kan diskuteras om det finns risk för indirekt diskriminering som kan strida mot EU-rätts krav på likabehandling.

En arbetslös som registreras som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen eller skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program som exempelvis jobbgarantin, förväntas agera på ett visst sätt och delta i olika aktiviteter. I praktiken torde detta innebära ett krav på att den arbetssökande är bosatt i landet. Indirekt kan man därmed anta att en svensk medborgare boende i Sverige lättare kan uppfylla villkoren för att betraktas som aktiv arbetssökande jämfört med en arbetssökande EU-medborgare från ett annat land.

Det finns också en risk för att EU-domstolen utifrån sin tidigare praxis skulle kunna ifrågasätta kravet på att en arbetssökande ska ha varit anmäld hos Arbetsförmedlingen i 90 dagar för att få tillträde till jobbgarantin. Tid som arbetssökande i ett annat EU-land får nämligen inte, enligt de svenska reglerna, tillgodoräknas vid beräkningen av den tid som krävs för att kunna bli inskriven i jobbgarantin.

Något som emellertid talar emot ett sådant ställningstagande från EU-domstolen är domstolens praxis i bland annat målet *Collins*. En medlemsstat får nämligen kräva till exempel att en arbetssökande under en viss tid verkligen varit arbetssökande i landet och därmed kan visa på en anknytning till landets arbetsmarknad.

Mot den bakgrunden är det vår bedömning att 90-dagarsregeln och krav på olika aktiviteter som arbetssökande vid en prövning trots allt inte skulle bedömas strida mot EU-rätten.

När det gäller direkta ekonomiska stöd i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd till enskilda i jobbgarantierna, visar vår analys att dessa stöd inte

omfattas av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. De svenska förmånerna regleras nämligen i förordningar som beslutas av regeringen och inte i lag vilket är en förutsättning för att en ersättning ska omfattas av samordningsförordningen.

Frågan om de aktuella förmånerna i svensk rätt regleras i lag eller förordning kan dock i princip antas sakna betydelse när de prövas mot den fria rörligheten och arbetssökandes rättigheter. Emellertid är ersättningarna knutna till deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i syfte att underlätta ett tillträde till den svenska arbetsmarknaden. De aktuella ersättningarna är med andra ord inte kopplade till risken för arbetslöshet och avsikten är inte att de ska kompensera för utebliven arbetsinkomst.

Vår slutsats efter att ha analyserat EU-rätten och villkoren för deltagande i jobbgarantierna och rätten till ersättning, är att svensk rätt på dessa punkter inte strider mot den fria rörligheten eller EU-rättens krav på likabehandling.

5.4 Hur påverkar EU-rätten utrymmet för en nationell arbetsmarknads- och socialpolitik?

Innebär då vår slutsats att det i huvudsak inte finns eller i framtiden kan uppstå problem i förhållandet mellan EU-rätten och svensk rätt ifråga om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och olika ekonomiska stöd?

Vårt svar är att undersökningen talar för att svensk rätt på de begränsade områden som vi har studerat inte på något avgörande sätt strider mot EU:s regler; svensk rätt har i hög grad redan anpassats till det utrymme som EU-rätten medger vad gäller möjligheten att på nationell nivå utforma urvalskriterier med mera.

Finns det då en risk för att den rättsliga utvecklingen på EU-nivå, till exempel i ljuset av EU-medborgarskapet, kan leda till att utrymmet för en nationellt utformad arbetsmarknadspolitik och sociala rättigheter begränsas ytterligare?

På den frågan är det inte möjligt att ge ett entydigt svar. Den negativa integrationens strategi innebär att en medlemsstat aldrig kan vara helt säker på att det inte uppkommer situationer där en icke avsedd effekt av en nationell reglering eller regeltillämpning kan hindra eller antas verka avskräckande på arbetssökande EU-medborgares vilja att utnyttja den fria rörligheten. Alla nya initiativ och reformer på arbetsmarknadspolitiska området måste analyseras från denna utgångspunkt.

EU omfattar idag 28 medlemsländer med stora inbördes olikheter, något som visat sig försvåra utformandet av nya gemensamma regler på EU-nivå. Då det alltmer har visat sig vara en svårframkomlig väg att realisera den inre marknaden genom att anta gemensamma regler på EU-nivå, har EU-dom-

stolens roll för EU-rättens utveckling blivit allt viktigare. Domstolen prövar och ingriper mot nationella regler och det görs på ett ofta oförutsägbart sätt.

Vi vill avslutningsvis understryka att även om undersökningen är begränsad till enbart vissa arbetsmarknadsåtgärder, så är den typ av frågeställningar vi behandlat centrala i en EU-rättslig analys av *alla* åtgärder och program som kan komma att vidtas inom arbetsmarknadspolitiken om de kan begränsa den fria rörligheten. Huruvida den fria rörligheten begränsas av en åtgärd eller bara kan verka avskräckande på EU-medborgares vilja att utnyttja den fria rörligheten, är en fråga som det ytterst är upp till EU-domstolen att pröva.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2015a), Arbetsförmedlingens återrapportering 2015, Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2014 (2015-05-04).
- Arbetsförmedlingen (2015b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014* (februari 2015).
- Arbetsförmedlingen (2016), *Avveckling av sysselsättningsfasen*, Stockholm.
- Edström, Ö. (2011), *Report on the Free Movement of Workers in Sweden in 2009–2010*, Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, Nijmegen. (Published and available at the European Commission's website.) (Annual reports.)
- Erhag, T. (2002), *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet: En rättslig studie av EG-rättens inverkan på medlemsstaternas uttag av avgifter för finansiering av social trygghet*, Santérus förlag, Stockholm.
- Eriksson, L. (2004), *Arbete till varje pris: Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*, Stockholm Studies in History 75, Stockholm.
- Guild, E., Carrera, S., Eisele, K., (2013), *Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU*, Justice and Home Affairs, CEPS Paperbacks, Bryssel.
- Hall, C. & Liljeberg, L. (2010), *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, IFAU Rapport 2011:1, Uppsala.
- Ingmanson, S. (2009), Unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten tio år efter Martínez Sala, *Europarättslig tidskrift*, s. 209–230.
- Ingmanson, S. (2012), Arbetsmarknadsreglering och ursprungslandshinder, i Nyström, B., Edström, Ö. och Malmberg, J. (red.), *Nedslag i den nya arbetsrätten*, Liber AB, Malmö, s. 61–76.
- Ingmanson, S. (2013), Ett smartare Europa – utbildning som nyckel till konkurrenskraft och social sammanhållning, i Bakardijeva Engelbrekt m.fl. (red.), *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris: Europaperspektiv 2013*, Santérus förlag, London, s. 179–206.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2014), Rapport 2014:22 *Arbetsförmedlingens vidtagna åtgärder utifrån innehållet i aktivitetsrapporter. Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev för 2014*. Tillgänglig på: <http://www.iaf.se/Global/Tillsyn/Granskningsresultat/2014/2014-22-Afs-vidtagna-atgarder-utifran-innehallet-i-aktivitetsrapporter.pdf>

- Junestav, M. (2007), *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*, IFAU Rapport 2007:4.
- Larsson, J. (2008), *Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländerna välfärdssystem*, Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier, 2008:8.
- Lokrantz Bernitz, H. (2004), *Medborgarskapet i Sverige och Europa – räckvidd och rättigheter*, Uppsala.
- Mannelqvist, R. (2003), *Samband i socialförsäkringen: En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen*, Iustus förlag, Uppsala.
- Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University press, Oxford.
- Paju, J. (2015), *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka förlag, Tallin.
- Regeringens proposition (1993/94:117), *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.
- Regeringens proposition (2012/13:1), *Budgetproposition, Utgiftsområde 14 Arbetsmarknads och arbetsliv*.
- Regeringens proposition (2012/13:12), *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Regeringens proposition (2015/16:1), *Budgetproposition, Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.
- Schütze, R. (2012), *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, s. 363–364.
- Sibbmark, K. (2014), *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013*, IFAU Rapport 2014:20.
- Socialstyrelsen (2008), *EG-rätten och socialtjänsten*.
- SOU 2010:26, *Flyttningsbidrag och unionsrätten*. Betänkande av utredningen om flyttningsbidrag.
- Stendahl, S. (2008), *De allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen – rättssäkerheten och innehållet i den individuella handlingsplanen*. I *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2008, s. 535–554.

- Swärd, H., Edebalk, P-G. och Wadensjö, E. (red) (2013), *Vägar till välfärd: Idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Liber, Lund.
- Tinbergen, J. (1965), *International Economic Integration*, Elsevier Publishing Company, 2nd revised edition, Amsterdam.
- Vahlne Westerhäll, L. (2002), *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, Norstedts förlag, Stockholm.
- Verschueren, H. (2010), Do National Activation Measures Stand the Test of European Law on the Free Movement of Workers and Jobseekers? *European Journal of Migration and Law* 12, pp. 81–103.
- Wikström, J. (2015), IFAU rapport 2015:25, *Effekter av sekvenser av arbetsmarknadspolitiska program*, Uppsala.
- Wollenschläger, F. (2011), A new Fundamental Freedom Beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration, *European Law Journal*, pp. 1–34.
- Åmark, K. (2004), *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Boréa förlag, Umeå.