

Flyttningsbidrag och unionsrätten

Betänkande av Utredningen om flyttningsbidrag

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:26

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 (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23373-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 26 november 2009 bemyndigade regeringen statsrådet Sven Otto Littorin att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå ändringar i reglerna om flyttningsbidrag. Till särskild utredare förordnades samma dag Sören Öman, föreståndare för Stockholm Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet.

Som sekreterare i utredningen har arbetat universitetslektorn Staffan Ingmanson från och med den 15 januari 2010 till och med den 14 mars 2010 och utredaren Thomas Lundberg från och med den 1 februari 2010.

Jag överlämnar härmed betänkandet *Flyttningsbidrag och unionsrätten* (SOU 2010:26). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i mars 2010.

Sören Öman

*/Staffan Ingmanson
Thomas Lundberg*

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	11
1 Utredningsarbetet och betänkandet	13
1.1 Utredningsarbetet	13
1.2 Betänkandet	13
BAKGRUND	15
2 Bestämmelserna om flyttningsbidrag	17
2.1 Arbetsmarknadspolitiska flyttstöd genom tiderna	17
2.2 Allmänna förutsättningar för flyttningsbidrag.....	19
2.3 Respenning	21
2.3.1 Särskilda förutsättningar.....	21
2.3.2 Sökanderesa	21
2.3.3 Bohagstransport	22
2.4 Pendlingsstöd	23
2.4.1 Särskilda förutsättningar.....	23
2.4.2 Dagpendling	24
2.4.3 Veckopendling	24
3 Flyttningsbidrag i siffror	27
3.1 Inledning	27
3.2 Utvecklingen efter 2002.....	27
3.2.1 Kostnaderna	27

3.2.2	Sökanderesa	28
3.2.3	Bohagstransport	29
3.2.4	Dagpendling.....	30
3.2.5	Veckopendling.....	30
3.3	Flyttningsbidrag 2009.....	31
3.3.1	Kostnader och antal beslut och individer	31
3.3.2	Kön, ålder och födelseland	36
3.3.3	Utbildning, arbetslöshetskassa och sökt yrke	37
3.3.4	Inskrivningstid vid tidpunkten för beslutet om flyttningsbidrag.....	39
3.3.5	Reslängd, avreseort och destination.....	40
3.3.6	Vad hände med dem som fick flyttningsbidrag?.....	42
4	Arbetsförmedlingens anvisning till ledigt arbete	45
4.1	Inskrivningen hos Arbetsförmedlingen är oreglerad	45
4.2	Anvisningsinstrumentet är oreglerat	48
4.3	Sambandet mellan inskrivning/anvisning och rätten till arbetslöshetsersättning	51
4.4	Bara en bråkdel som fått flyttningsbidrag har anvisats arbetet.....	56
5	Kontakter med kommissionen	57
5.1	Förfrågan 2006.....	57
5.2	Förfrågan 2008 inom ramen för EU:s pilotprojekt	57
5.3	Formell underrättelse 2009	58
5.4	Motiverat yttrande 2010.....	63
6	EU-rättsliga regler.....	67
6.1	En förändrad fördragsstruktur.....	67
6.2	Kort om den fria rörligheten för arbetstagare	67
6.3	Att bevilja flyttningsbidrag bara för anställning i Sverige innebär ett hinder för den fria rörligheten	68

6.4	Vilka personkategorier ska enligt unionsrätten ha möjlighet till flyttningsbidrag?	70
6.4.1	Inledning.....	70
6.4.2	Social förmån enligt förordning (EEG) nr 1612/68?	71
6.4.3	Förmån enligt förordning (EG) nr 883/2004?.....	73
6.4.4	Unionsmedborgare som finns här men inte har inträtt på den svenska arbetsmarknaden	77
6.5	Möjligheterna till undantag vid tvingande allmänintresse	79
6.6	EU-rättsliga aspekter på nuvarande villkor för flyttningsbidrag	83
6.6.1	Inledning.....	83
6.6.2	Utländska utbildningar.....	84
6.6.3	Statsstöd	85
6.6.4	Svenska stödområden och fri rörlighet för arbetstagare.....	86
7	Flyttningsbidrag i våra grannländer.....	89
7.1	Danmark	89
7.2	Norge	90
7.3	Finland	90
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	91
8	Analys av utredningsdirektiven och utgångspunkter.....	93
9	Unionsrätten bör inte nämnas i förordningstexten	99
10	En arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip.....	101
11	Tillkommande villkor för flyttningsbidrag	105
11.1	Inledning.....	105
11.2	Inskriften hos Arbetsförmedlingen	107
11.3	Anvisad av Arbetsförmedlingen.....	107

11.4	Avser lämpligt arbete som det inte finns ett godtagbart skäl att avvisa.....	109
11.5	Bara förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade.....	113
11.6	Underlaget för bedömningen.....	114
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	115
13	Konsekvenserna för rörligheten och arbetsmarknaden	117
13.1	Inledning	117
13.2	Den geografiska rörligheten i Sverige.....	117
13.3	Arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige	119
13.3.1	Flyttningar	119
13.3.2	Pendling	123
13.3.3	Sökanderesor	125
14	Budgetkonsekvenserna för staten	127
15	Författningskommentar	129
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Utredningsdirektiven.....	131
<i>Bilaga 2</i>	Förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag.....	139
<i>Bilaga 3</i>	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete	143

Sammanfattning

Enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag får Arbetsförmedlingen under vissa förutsättningar lämna bidrag till förflyttningar som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl. I Arbetsförmedlingens tillämpning har flyttningsbidrag bara lämnats för resa inom Sverige. Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige och påtalat att den tillämpningen kan utgöra ett enligt EU-rätten otillåtet hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Utredningen har mot den bakgrunden haft i uppdrag att formulera förslag till ändringar i reglerna om flyttningsbidrag.

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingens tillämpning utgör ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och att det är mindre troligt att detta hinder skulle kunna rättfärdigas enligt EU-rätten. Arbetsförmedlingen bör alltså ändra sin tillämpning i enlighet med vad som krävs enligt EU-rätten, som i detta fall är direkt tillämplig i Sverige. Att i själva förordningen om flyttningsbidrag påminna om EU-rätten är dock både onödigt och olämpligt.

Utredningen föreslår att det ska gälla vissa tillkommande generella villkor för att kunna få flyttningsbidrag. I enlighet med utredningsdirektiven föreslås det dels att flyttningsbidrag bara får lämnas till den som är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, dels att flyttningsbidrag bara får lämnas avseende sådant arbete – inom eller utanför Sverige – som sökanden har anvisats av den offentliga arbetsförmedlingen. Dessutom måste arbetet vara att anse som ett lämpligt arbete som sökanden inte har ett godtagbart skäl att avvisa. Vad som är ett lämpligt arbete respektive ett godtagbart skäl för avvisning ska bedömas enligt bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkring.

Vidare föreslås det en uttrycklig bestämmelse om att flyttningsbidrag bara får avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det gäller i praktiken redan i dag, men när flyttningsbidrag enligt EU-rätten ska kunna lämnas också för

förflyttningar utanför Sverige finns det anledning att betona denna förutsättning. Det ska göras en samlad bedömning där olika arbetsmarknadspolitiska principer vägs mot varandra. Det innebär i praktiken att flyttningsbidrag får lämnas för en längre förflyttning än som är nödvändig för att sökanden ska få ett passande arbete bara om en sådan förflyttning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det kan förflyttningen t.ex. vara om den sker till en ort där det finns svår brist på den kompetens sökanden har eller om den sker till en ort där det finns ett arbete som sökanden passar klart bättre för än det närmaste lämpliga arbetet.

Ändringarna föreslås börja gälla från och med den 1 januari 2011.

De föreslagna ändringarna tillsammans med en korrekt tillämpning av EU-rätten bedöms inte få några påtagliga konsekvenser för den geografiska rörligheten och arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige. Det blir inte heller några budgetkonsekvenser för staten.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag

dels att 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Flyttningsbidrag får bara lämnas till den som är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.

Flyttningsbidrag får bara lämnas avseende sådant arbete

1. som sökanden har anvisats av den offentliga arbetsförmedlingen, och

2. som är att anse som ett lämpligt arbete enligt 11 § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som det inte för sökanden finns ett godtagbart skäl enligt 45 a § första stycket 1 samma lag att avvisa.

Flyttningsbidrag får bara avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade.

9 §¹

Ersättning för bohagstransport får lämnas till den som

- | | |
|---|--|
| 1. varit <i>anmäld</i> som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader, | 1. varit <i>inskriven</i> som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader, |
| 2. har fått en anställning som beräknas vara minst sex månader i en annan ort än hemorten, och | |
| 3. har fått bostad i den orten eller i dess närhet. | |

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011. Äldre föreskrifter ska tillämpas i fråga om ansökningar som gjorts och anställningar som tillträtts före den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 2004:1329.

1 Utredningsarbetet och betänkandet

1.1 Utredningsarbetet

Utredningsdirektiven finns intagna som bilaga 1 till betänkandet.

Utredningen har samrått med Arbetsförmedlingen bl.a. vid två sammanträden med företrädare för förmedlingen. Arbetsförmedlingen har också getts tillfälle att lämna synpunkter på utkast till texter i betänkandet. Faktauppgifter och statistik har hämtats in från Arbetsförmedlingen och i viss utsträckning från våra grannländer.

Utredningen har samrått med tjänstemän som företräder Europeiska kommissionen (kommissionen) vid ett sammanträde i Bryssel, Belgien.

1.2 Betänkandet

Betänkandet är uppdelat i två delar, en del med bakgrundsavsnitt och en del med överväganden och förslag, inklusive bedömningar av konsekvenserna av förslagen. Som bilagor finns utredningsdirektiven (bilaga 1), den nuvarande förordningen om flyttningsbidrag (bilaga 2) och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om lämpligt arbete (bilaga 3).

BAKGRUND

2 Bestämmelserna om flyttningsbidrag

2.1 Arbetsmarknadspolitiska flyttstöd genom tiderna²

Flyttningsbidragen har en lång historia inom den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Redan år 1913 infördes statsbidrag för *resor till förväntad anställning* på annan ort. Ett krav för att få detta bidrag var att bidragstagaren var medellös, vilket gav stödet karaktären av fattigvård. År 1939 togs detta krav bort. Stödformen finns fortfarande kvar, se avsnitt 2.3.2. Bidraget för s.k. tillträdesresa togs dock bort 2005.

Utöver bidrag som ersätter resor till förväntad anställning eller en resa i samband med tillträde av anställning har det också funnits bidrag som ersätter fördyrade levnadsomkostnader i samband med en flytt eller som ersätter faktiska flyttkostnader.

Ersättning för *fördyrade levnadsomkostnader* i samband med flytt har bl.a. omfattat ersättning för kostnader för att ha hushåll på två orter för dem som inte omedelbart kunde anskaffa familjebostad på orten. Familjebidraget som infördes 1958 täckte de direkta kostnaderna för dubbelt boende genom hyresbidrag, bidrag för maka eller husföreståndarinna och barntillägg. Familjebidraget löpte ett år efter flyttningen men minskade med en fjärdedel per tremånadsperiod. 1968 döptes familjebidraget om till bortavistelsebidrag och gavs då endast till dem som hade för avsikt att flytta permanent. Bidraget togs bort 1977.

² Detta avsnitt är med några redigeringar och kompletteringar hämtat från SOU 2003:37 s. 61 ff. Redogörelsen i det betänkandet baserade sig i stor utsträckning på en skrift av Åsa Olli som numera finns i uppdaterad version som Åsa Olli Segendorf, *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II*, IFAU-rapport 2003:9 s. 92 ff.

År 1959 infördes *starthjälp* som riktade sig till heltidsarbetslösa som hade för avsikt att flytta till en ny ort. Bidraget avsåg att täcka kostnader som uppstod i början av flytten. Beloppet har varierat beroende på om mottagaren flyttar med eller utan familj. Bidraget var skattpliktigt till 1982. År 1987 förändrades reglerna för start-hjälp. Reglerna kom då att omfatta bara sådana sökande med kvalificerad yrkesutbildning som erbjöds arbete i detta yrke på en stödberättigad ort under förutsättning att sådan arbetskraft saknades på orten. Starthjälp betalades bara ut till dem som flyttade till orter utanför Stockholm, Göteborg och Malmö och arbetade i yrken där det rådde överskottsefterfrågan på arbetskraft. Restriktiviteten i de nya reglerna innebar i praktiken att starthjälsbidraget avskaffades. I prop. 1994/95:25 förslogs en regeländring, eftersom regeringen ansåg att det var angeläget att den geografiska rörlighe-ten ökade. Detta skulle också innebära att arbetsförmedlingarna kunde ställa högre krav på de arbetssökande att ta en annan anställning även på annan ort. År 1995 återinfördes starthjälpen. År 2005 avskaffades starthjälpen, eftersom den visat sig vara mindre verksam och betalats till en grupp som hade bättre förutsättningar på arbetsmarknaden än vad inskrivna hos Arbetsförmedlingen normalt hade.³

Flyttningsbidragen har under vissa perioder riktat sig mot *speci-fika geografiska områden*, främst mot Norrlandsområden. År 1962 infördes ett utrustningsbidrag som riktade sig mot arbetslösa i Norrbottens län och 1965 startades en försöksverksamhet med inlösen av egnahemsfastigheter i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Reglerna gjorde det möjligt för arbetssökande att avyttra sin bostad även i områden där det inte fanns någon efterfrågan. År 1968 utökades inlösenverksamheten till att omfatta inlösen av bostadsrätter även i andra län än i norrlandslänen om synnerliga skäl fanns och 1971 blev inlösen av egnahem en permanent åtgärd. Inlösenverksamheten avskaffades 1999. År 1986 infördes ersättning för två resor till hemorten i månaden för byggnadsarbetare bosatta i Gotlands, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbot-tens och Norrbottens län.

Andra bidrag har haft karaktären av *tillfälliga krisåtgärder*. År 1983 infördes traktamente vid dubbel bosättning för arbetstigare

³ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 50 ff.

som haft sin arbetsplats i Gällivare eller Kiruna kommun och mellan den 1 juli 1985 och den sista december 1986 lämnades traktement för dubbel bosättning och bidrag till merkostnader för dagliga arbetsresor som inte är skattepliktiga till arbetstagare som är inskrivna vid en särskilt inrättad arbetsförmedling i Uddevalla. Denna regel kom till för att mildra effekterna av nedläggningen av Volvo Uddevallaverken 1984.

Flyttningsbidragen har också riktat sig mot olika grupper. År 1966 infördes en rad förutsättningar för att få flyttningsbidrag som till stor del motsvarar dagens regler. Flyttningsbidragen riktade sig inte bara mot dem som är arbetslösa utan också mot dem som löpte risk att bli arbetslösa. För att få flyttningsbidrag skulle personerna vidare inte antas kunna få arbete i eller i närheten av hemorten och de skulle söka arbete på annan ort genom den offentliga arbetsförmedlingen. Rörlighet mellan arbetsplatser inom samma företag utgjorde inte någon grund för att få flyttningsbidrag och personer som inte tidigare haft fast anställning skulle inte beviljas flyttningsbidrag om det inte fanns synnerliga skäl för detta.

2.2 Allmänna förutsättningar för flyttningsbidrag

Flyttningsbidragen, som regleras i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag, består i dag av två huvudsakliga bidragsformer, respension, som avser s.k. sökanderesor och bohagstransporter, och pendlingsstöd, som avser dag- eller veckopendlingsbidrag. Bidragen avser bara sådana flyttningar som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl (1 §). Flyttningsbidragen har ansetts som ett viktigt instrument i arbetsmarknadspolitiken, främst för att stimulera geografisk rörlighet och en flexibilitet på arbetsmarknaden och på så sätt minska arbetslösheten och motverka arbetskraftsbrist.⁴ Flyttningsbidragen syftar till att underlätta för dem som av arbetsmarknads-skäl måste flytta till en annan ort. Bidragen ska stimulera till rörlighet, men de ska inte stödja flyttningar som ändå skulle ha ägt rum.⁵

Flyttningsbidrag får bara lämnas till den som har fyllt 25 år, dock att den som fyllt 20 år kan få bidrag för sökanderesa (2 §). Flyttningsbidragen är nämligen inte i första hand riktade till unga

⁴ Prop. 1998/99:100 s. 97.

⁵ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 51.

som är en av de grupper som är mest flyttbenägna.⁶ Bidrag får vidare inte lämnas om anställningen är arbetstagarens första efter annan avslutad utbildning än arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning (3 §).

Flyttningsbidrag får inte lämnas, om anställningen på den nya orten kan anses som en flyttning mellan arbetsplatser inom samma företag (3 §).

Det är Arbetsförmedlingen som prövar frågor om flyttningsbidrag (19 §). För att kunna få bidrag krävs det en ansökan, som ska göras före sökanderesan eller flyttningen respektive, vid pendlingsstöd, innan anställningen tillträds (11 och 18 §§). Arbetsförmedlingens beslut om flyttningsbidrag får inte överklagas (19 § som hänvisar till bl.a. 39 a § förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program).⁷ Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen har utfärdat allmänna råd för tillämpningen av förordningen och administrativa föreskrifter för ärendehandläggningen (AMSFS 2005:10 och 2002:5).

I förordningen finns det också bestämmelser om vad som ska gälla vid arbetskonflikter eller risk för sådana (4 §).

Ett i princip genomgående krav för att få flyttningsbidrag är att man är arbetslös, eller var det alldeles innan man fick den anställning som kräver förflyttning, och sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Bara i två situationer kan den som inte är arbetslös få flyttningsbidrag. Respenning för sökanderesa och bohagstransport kan beviljas även den som riskerar att bli arbetslös och respenning för bohagstransport kan under vissa förutsättningar beviljas en arbetstagare som flyttar till eller från ett s.k. stödområde.

I förordningen och de anknytande föreskrifterna finns det, förutom vad som sägs om stödområden i 6 § (se avsnitt 2.3.1), inte några uttryckliga bestämmelser som begränsar möjligheterna att lämna flyttningsbidrag för förflyttningar till eller från Sveriges territorium. I Arbetsförmedlingens faktablad anges det dock sådana begränsningar och det som anges där speglar enligt uppgift också förmedlingens tillämpning. I SOU 2003:37 s. 73 anges det t.ex. att länsarbetsnämnden i Skåne hade som policy att bevilja

⁶ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 51.

⁷ Jämför dock de generella bestämmelserna i 3 § andra stycket och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) om att överklagande av myndighetsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol alltid är tillåtet om det krävs med hänsyn till Europakonventionen.

flyttningsbidrag bara fram till nationsgränsen mellan Sverige och Danmark. I Arbetsmarknadsstyrelsens numera upphävda allmänna råd från 1999 för tillämpningen av förordningen fanns det i 2 § en bestämmelse om att sökanderesa får ersättas om resan sker till ort inom Sverige oavsett om anställningen avser arbete inom eller utom Sverige.

2.3 Respenning

Flyttningsbidrag i form av respenning lämnas som nämnts för sökanderesor och bohagstransporter.

2.3.1 Särskilda förutsättningar

Enligt huvudregeln i 5 § får respenning bara lämnas till den som är arbetslös eller riskerar att bli det. Dessutom krävs det att personen söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och att han eller hon bedöms inte kunna få arbete i eller nära hemorten.

Dessutom får, enligt 6 §, respenning under vissa förutsättningar lämnas också till den som av anställningsskäl flyttar till eller från ett sådant stödområde som avses i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Respenning får således lämnas till den som har en yrkeshögskoleutbildning och som har fått anställning i yrket vid ett stödberättigat företag i en ort inom ett stödområde, om arbetskraft med sådan utbildning inte finns att få tag i på orten. Detsamma gäller den som bor inom ett stödområde och som har fått stadigvarande anställning i en annan ort, om flyttningen förbättrar möjligheterna för någon annan arbetssökande som har svårt att byta bostadsort att få arbete inom stödområdet. Med hänsyn till att det i dessa fall krävs att man redan fått en anställning torde respenning för sökanderesa inte vara aktuellt.

2.3.2 Sökanderesa

Ersättning för resa och logi får lämnas för en arbetssökandes besök i en annan ort, om besöket bedöms nödvändigt för att anställning ska komma till stånd (8 §).

Regeringen har ansett det rimligt att subventionera sökandere-
sor för att stimulera arbetssökande att söka arbete utanför normalt
pendlingsavstånd. Den sökande vet nämligen inte vilket resultatet
av resan kommer att bli och kostnaden för resan kan bli ett hinder
särskilt för sökande som varit arbetslösa en längre tid.⁸

Ersättningens storlek beräknas enligt bestämmelserna om akti-
vitetsstöd (10 §). Det innebär att ersättning ges med skälig kostnad
för resan. För att kostnader för resa med egen bil ska ersättas krävs
det dock att det är motiverat att resan görs med bil. Ersättningen
lämnas i så fall för bilresan med högst 185 öre per kilometer.
Kostnader för logi ersätts med den faktiska kostnaden, om
kostnaden är skälig.⁹

I Arbetsförmedlingens faktablad om respension från juni 2008
anges det att respension kan lämnas ”för besök på ort i Sverige” för
att söka anställning. I Arbetsmarknadsstyrelsens numera upphävda
allmänna råd från 1999 för tillämpningen av förordningen fanns det
som tidigare nämnts i 2 § en bestämmelse om att sökanderesa får
ersättas om resan sker till ort inom Sverige oavsett om anställning-
en avser arbete inom eller utom Sverige. Den bestämmelsen
utmönstrades i de nu gällande allmänna råd som trädde i kraft år
2005.

2.3.3 Bohagstransport

Ersättning för bohagstransport får enligt 9 § lämnas till den som
varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmed-
lingen i minst sex månader. Det krävs också att personen har fått
en anställning som beräknas vara minst sex månader i en annan ort
än hemorten och att han eller hon har fått bostad i den orten eller i
dess närhet.

Regeringen har ansett att det är viktigt att det finns ett stöd som
avlägsnar direkta hinder i form av kostnader för bohagstransport
för den som är arbetslös och tar ett arbete utanför normalt
pendlingsavstånd för att komma ur sin arbetslöshet. En begränsad
bohagstransport är enligt regeringen också viktig för att stärka
arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring och
tydliggöra de krav som finns på arbetslösa som får arbetslöshetser-

⁸ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 52.

⁹ Förmodligen avses att kostnaden ersätts i *den utsträckning* den är skälig.

sättning att söka och ta arbete även utanför normalt pendlingsavstånd.¹⁰

Någon begränsning av storleken på ersättningen anges inte i förordningen.

I Arbetsförmedlingens faktablad om respenning från juni 2008 anges det att respenning kan lämnas för anställningar ”i Sverige”.

2.4 Pendlingsstöd

Flyttningsbidrag i form av pendlingsstöd lämnas som nämnts för dag- eller veckopendling.

För arbetssökande är det förknippat med lägre kostnader, såväl direkta som indirekta, att dagspendla eller veckopendla jämfört med att flytta. Förändringen blir inte lika stor för individen vid pendling som vid en flytt. Individen tvingas inte bryta upp från sin hemmiljö och tvingas inte heller ge upp platsspecifika tillgångar som exempelvis sociala relationer och kännedom om närmiljön. Regeringen har därför ansett att ett stöd till pendling skulle kunna bidra till att individer i större utsträckning väljer att ta arbete utanför normalt pendlingsavstånd och därmed leda till en förbättrad matchning.¹¹

2.4.1 Särskilda förutsättningar

Pendlingsstöd får enligt 16 a § lämnas bara till arbetslösa som sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Det krävs också att personen inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten, men att han eller hon har fått anställning på en ort som ligger på ett sådant avstånd att kostnaden för en resa dit överstiger kostnaden för en resa inom normalt pendlingsavstånd från arbetstagarens hemort. Pendlingsstöd lämnas dock inte om arbetstagaren i den nya anställningen får reseersättning för pendlingskostnaden.

I Arbetsförmedlingens faktablad om pendlingsstöd från mars 2009 anges att pendlingsstöd endast får lämnas för anställningar ”i Sverige”.

¹⁰ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 51.

¹¹ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 50.

2.4.2 Dagpendling

För pendlingsstöd för dagpendling krävs det att den nya anställningen beräknas vara i sex månader eller längre (16 a §).

Pendlingsstöd för dagpendling får lämnas under högst tolv månader och endast en gång för varje arbetssökande under en tvåårsperiod (17 a §).

Pendlingsstöd för dagpendling lämnas för resekostnader som överstiger de kostnader som en arbetstagare normalt skulle ha haft för resor till och från ett arbete inom normalt pendlingsavstånd, dock högst med 2 000 kr i månaden (17 §).

2.4.3 Veckopendling

För pendlingsstöd för veckopendling krävs det att sökanden bor på en ort där arbetslösheten i yrket är hög och att han eller hon har fått arbete i en region där det finns brist på arbetskraft i yrket. Det krävs också att den nya anställningen beräknas vara i tre månader eller längre (16 a §). Tidigare fanns det i Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (8 § AMSFS 2002:5) en uttrycklig bestämmelse om att en arbetsförmedling som avsåg att lämna ersättning för veckopendling skulle kontakta arbetsförmedlingen på anställningsorten för att förvissa sig om att det finns brist på arbetskraft i det yrke som den sökande har. Den bestämmelsen upphävdes dock 2006 (AMSFS 2006:21).

Pendlingsstödet för veckopendling med krav på att det ska finnas en brist på arbetskraft i yrket i den mottagande regionen syftar enligt regeringen till att motverka lokal arbetskraftsbrist och risk för inflationsdrivande lönehöjningar såväl i tillväxtregioner som i andra regioner.¹²

Pendlingsstöd för veckopendling får lämnas under sammanlagt högst tolv månader under en fyraårsperiod (17 a §). Det har bedömts att individen efter ett år själv bör kunna stå för kostnaderna och göra avdrag för arbetsresor och kostnader för ökade levnadskostnader i samband med dubbel bosättning enligt reglerna i inkomstskattelagen.¹³

¹² Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 50.

¹³ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 13, s. 50.

Pendlingsstöd för veckopendling lämnas enligt 17 § för skäligen kostnader för en resa tur och retur mellan hemorten och arbetsorten varannan arbetad vecka, Därutöver lämnas ersättning med 1 200 kr per månad, om den enskilde har kostnader för dubbelt boende.

3 Flyttningsbidrag i siffror

3.1 Inledning

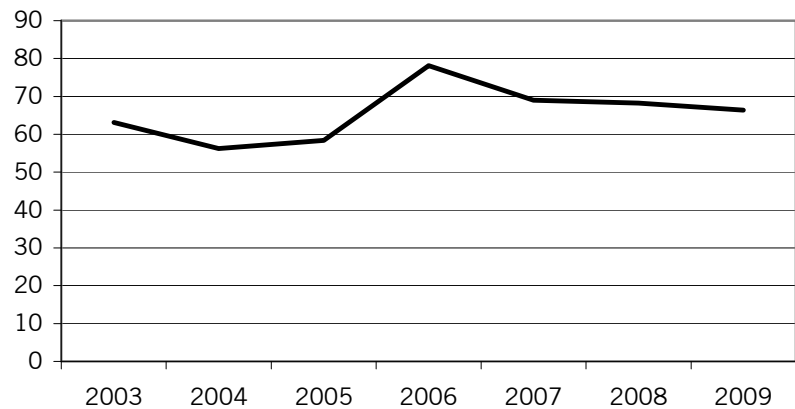
I detta avsnitt redovisas statistik kring flyttningsbidrag. Underlaget till presentationen har hämtats från Arbetsförmedlingen. I vissa redovisningar jämförs personer som fått flyttningsbidrag med det genomsnittliga antalet personer som varje månad år 2009 var inskrivna på Arbetsförmedlingen och registrerade som arbetslösa eller deltagare med aktivitetsstöd i arbetsmarknadspolitiska program. Den sistnämnda gruppen benämns i redovisningen "Alla arbetslösa".

I SOU 2003:37 finns det statistik kring flyttningsbidrag avseende tiden före 2003.

3.2 Utvecklingen efter 2002

3.2.1 Kostnaderna

Kostnaderna för flyttningsbidragen har sedan 2003, förutom år 2006, legat mellan 55 och knappt 70 miljoner kronor per år. År 2006 var kostnaderna 78 miljoner kronor.

Figur 3.1 Kostnad per år för flyttningsbidrag 2003–2009. Miljoner kronor.

Under perioden 2003–2009 har kostnaderna för pendlingsstöd blivit en allt större andel av kostnaderna för flyttningsbidrag, medan kostnaderna för bohagstransport har minskat betydligt.

Under de tre senaste åren har de årliga genomsnittliga kostnaderna per beslut varit cirka 841 kr för sökanderesor, 8 300 kr för bohagstransporter, 11 250 kr för dagpendling och 16 400 kr för veckopendling. Sedan 2008 har den genomsnittliga kostnaden per beslut för sökanderesor ökat med knappt 5 procent, medan den genomsnittliga kostnaden per beslut för övriga stödformer har minskat. Minskningen var nära 20 procent för dagpendling, drygt 10 procent för veckopendling och drygt 6 procent för bohagstransport.

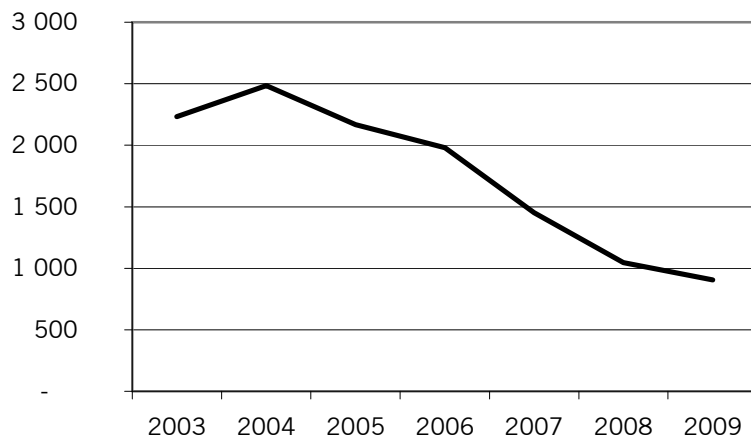
3.2.2 Sökanderesa

Förutom en tillfällig uppgång under år 2004 har antalet beslut om respenning för sökanderesa varit relativt stabilt och legat kring 24 000 beslut per år. Uppgången år 2004 hade inte något samband med en uppgång av antalet lediga platser eller antalet arbets sökande.

Figur 3.2 Antal beslut om respenning för sökanderesor 2003–2009

3.2.3 Bohagstransport

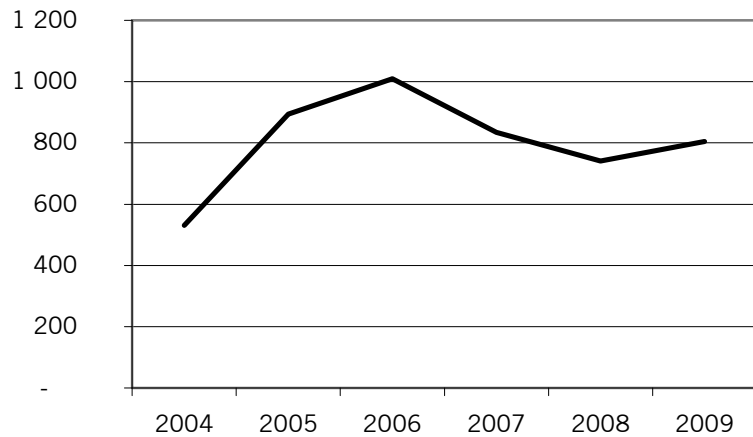
Antalet beslut om respenning för bohagstransport har från år 2004 minskat till en tredjedel. Under år 2004 fattades det 2 486 beslut, och under år 2009 fattades det drygt 900 beslut.

Figur 3.3 Antal beslut om respenning för bohagstransport 2003–2009

3.2.4 Dagpendling¹⁴

Antalet beslut om pendlingsstöd för dagpendling har minskat med ungefär en femtedel sedan 2006. Det året fattades det drygt 1 000 beslut om pendlingsstöd för dagpendling, medan det år 2009 fattades cirka 800 beslut.

Figur 3.4 Antal beslut om pendlingsstöd för dagpendling 2004–2009

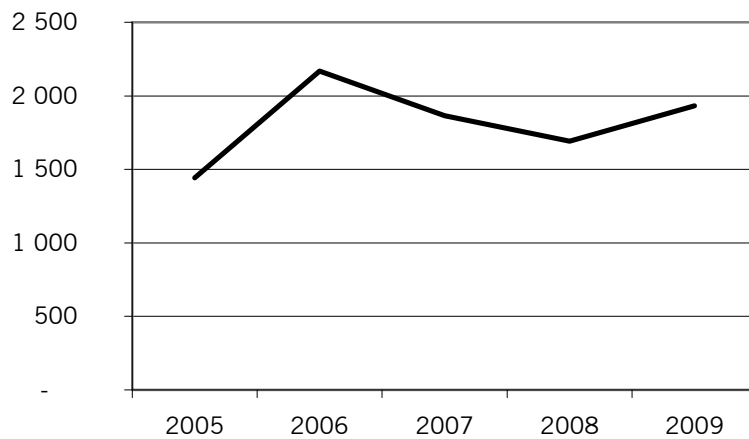


3.2.5 Veckopendling¹⁵

Antalet beslut om pendlingsstöd för veckopendling har minskat något sedan 2005, men år 2009 fattades det något flera beslut än under år 2008. År 2006 fattades det 2 169 beslut om pendlingsstöd för veckopendling, medan det år 2009 fattades 1 932 beslut.

¹⁴ Uppgifter om antal beslut om pendlingsstöd för dagpendling för 2003 går inte att urskilja i tillgänglig statistik.

¹⁵ Uppgifter om antal beslut om pendlingsstöd för veckopendling för 2003 går inte att urskilja i tillgänglig statistik och för 2004 fattades det inte några sådana beslut.

Figur 3.5 Antal beslut om pendlingsstöd för veckopendling 2005–2009

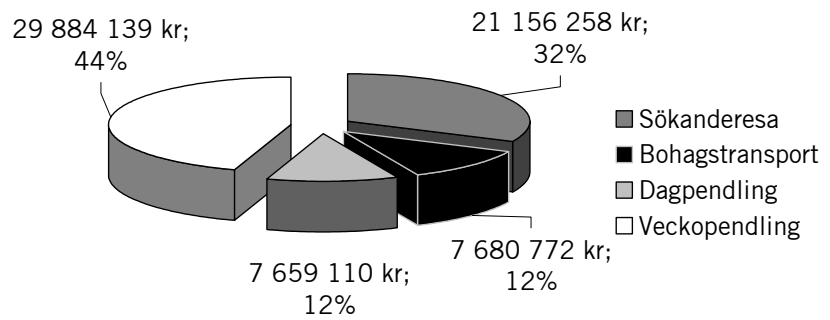
3.3 Flyttningsbidrag 2009

I detta avsnitt redovisas närmare uppgifter om flyttningsbidragen år 2009.

3.3.1 Kostnader och antal beslut och individer

År 2009 betalades det ut drygt 66 miljoner kronor i flyttningsbidrag. Knappt hälften (44 procent) avsåg veckopendling, och nästan en tredjedel (32 procent) avsåg sökanderesor. Av pendlingsstödet för veckopendling avsåg 19,5 miljoner kronor reseersättning och 10,5 miljoner kronor dubbelt boende.

Figur 3.6 Flyttningsbidrag utbetalade 2009 fördelat på stödform



Den genomsnittliga kostnaden per beslut år 2009 var cirka 890 kr för sökanderesor, 8 500 kr för bohagstransporter, 9 600 kr för dagpendling och 15 500 kr för veckopendling.

Kostnaderna för flyttningsbidrag varierade en hel del mellan de olika länen i Sverige. Hälften av kostnaderna för pendlingsstöd för dagpendling uppkom till följd av beslut fattade i Södermanlands och Västmanlands län. Drygt en tredjedel av kostnaderna för pendlingsstöd för veckopendling härrörde från beslut fattade i Norrbottens och Västernorrlands län. En fjärdedel av kostnaderna för respenning för bohagstransport härrörde från beslut fattade i Skåne och Västra Götalands län.

Tabell 3.1 Andel av totala kostnaden 2009 för beslut om flyttningsbidrag fördelat på stödform och det län där beslutet fattats, procent

Län	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla beslut
Arbetsförmedlingen Kultur*	6	2	2	4	4
Arbetsförmedlingen Sjöfart*	0				0
Blekinge län	2	1	1	2	2
Dalarnas län	4	2	2	4	4
Gotlands län	1	3		2	2
Gävleborgs län	5	6	3	4	4
Hallands län	3	2	2	2	2
Jämtlands län	3	2	0	3	3
Jönköpings län	2	3	1	1	2
Kalmar län	3	4	0	2	3
Kronobergs län	2	4	2	1	2
Norrbottnens län	6	9	2	22	13
Skåne län	10	11	2	7	8
Stockholms län	5	3	3	4	4
Södermanlands län	4	2	31	2	6
Uppsala län	1	3	0	1	1
Värmlands län	3	4	0	3	3
Västerbottens län	8	8	3	13	10
Västernorrlands län	7	8	2	7	7
Västmanlands län	3	4	20	2	5
Västra Götalands län	14	11	11	7	10
Örebro län	3	4	6	3	3
Östergötlands län	4	4	5	4	4

* Avser kultur- respektive sjöfartssektorn i hela riket.

Anmärkning: Avrundning har skett, varför summan i kolumnerna inte alltid blir 100.

Tabell 3.2 illustrerar hur ofta det i respektive län fattades beslut om flyttningsbidrag i förhållande till länets andel av alla arbetslösa.¹⁶ I Södermanlands län, som hade knappt en tjugondel av alla arbetslösa, fattades det t.ex. en fjärdedel av alla beslut om pendlingsstöd för dagpendling.

Tabell 3.2 Andel av totala antalet beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelat på stödform och sökandens län, procent

Län/enhet	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla arbetslösa
Blekinge län	2	1	2	1	3
Dalarnas län	5	4	2	4	3
Gotlands län	1	2		2	1
Gävleborgs län	6	5	3	5	5
Hallands län	3	2	3	2	2
Jämtlands län	2	2	1	4	2
Jönköpings län	2	3	1	2	3
Kalmar län	3	2	0	2	2
Kronobergs län	3	3	3	1	2
Norrbottens län	4	7	2	17	4
Skåne län	11	10	4	7	13
Stockholms län	5	5	6	8	12
Södermanlands län	9	3	25	2	4
Uppsala län	1	3	1	1	2
Värmlands län	4	4	1	3	4
Västerbottens län	4	6	3	13	4
Västernorrlands län	4	7	2	6	4
Västmanlands län	8	3	16	2	3
Västra Götalands län	14	16	13	11	17
Örebro län	4	7	5	3	4
Östergötlands län	5	5	5	4	6

Anmärkning: Avrundning har skett, varför summan i kolumnerna inte alltid blir 100.

¹⁶ Sökande inskrivna vid Arbetsförmedlingen Kultur och Arbetsförmedlingen Sjöfart, som har rikstäckande verksamhet, har hänförts till sitt hemlän.

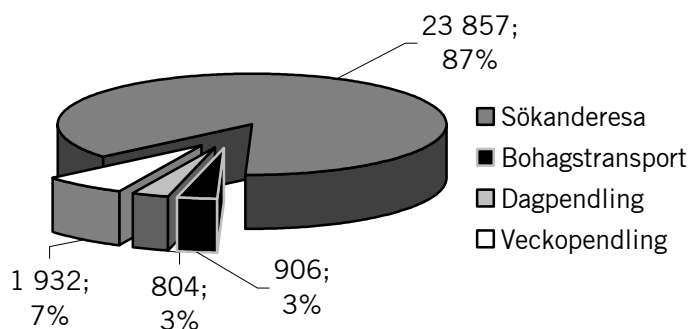
Den stödform som berörde allra flest personer var sökanderesorna (drygt 14 500 individer år 2009). Övriga stödformer berörde betydligt färre personer (mellan drygt 700 och drygt 1 500 individer år 2009).

Tabell 3.3 Antal individer som fått beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelat på stödform och kön

	Sökanderesa	Bohags- transport	Dagpendling	Veckopendling
Kvinnor	6 045	410	308	612
Män	5 518	481	402	957
Totalt	14 563	891	710	1 569

De allra flesta besluten avsåg respenning för sökanderesa (nästan 24 000 beslut år 2009), medan betydligt färre beslut fattades avseende övriga stödformer (mellan 800 och drygt 1 900 beslut per stödform år 2009).

Figur 3.7 Antal beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelat på stödform



I genomsnitt fick år 2009 varje individ 1,65 beslut om respenning för sökanderesa. 4 670 personer fick fler än ett beslut om respenning för sökanderesa under 2009. Bara 15 personer fick flera beslut om respenning för bohagstransport under 2009.

3.3.2 Kön, ålder och födelse-land

I förhållande till könsfördelningen för alla arbetslösa fick män oftare pendlingsstöd för veckopendling, medan kvinnor oftare fick respenning för bohagstransport.

Tabell 3.4 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade på om mottagarna är kvinnor eller män, procent

	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla arbetslösa
Kvinnor	41	46	44	39	43
Män	59	54	56	61	57

Det var främst personer under 50 år som fick flyttningsbidrag.

Tabell 3.5 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade på mottagarna indelade i olika åldersgrupper, procent

	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla arbetslösa
18–24 år	14	1	1	0	23
25–29 år	18	22	15	17	12
30–39 år	26	39	34	27	21
40–49 år	23	24	27	29	20
50–54 år	9	7	9	13	8
55–59 år	7	6	8	10	8
60–64 år	3	1	5	4	7

Personer som är födda utanför Sverige fick i förhållande till sin andel av alla arbetslösa mer sällan pendlingsstöd för veckopendling och respenning för sökanderesa.

Tabell 3.6 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade på mottagare födda i respektive utanför Sverige, procent

	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla arbetslösa
Födda i Sverige	79	68	69	79	71
Födda utanför Sverige	21	32	31	21	29

3.3.3 Utbildning, arbetslöshetskassa och sökt yrke

Personer med hög utbildningsnivå var påtagligt överrepresenterade bland dem som fick flyttningsbidrag i förhållande till sin andel av alla arbetslösa.

Tabell 3.7 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade på mottagarens högsta utbildning, procent

	Sökande- resa	Bohags- transport	Dag- pendling	Vecko- pendling	Alla arbetslösa
Förgymnasial < 9 år	2	4	5	4	9
Förgymnasial ≥ 9 år	6	8	9	8	17
Gymnasial	34	27	32	31	51
Eftergymnasial < 2 år	8	7	7	7	6
Eftergymnasial ≥ 2 år	48	49	45	47	16
Forskarutbildning	2	5	2	4	1

Den största andelen, 22 procent, av dem som fick ett beslut om respenning för *sökanderesa* tillhörde Unionens arbetslöshetskassa. Cirka 18,5 procent tillhörde Akademikernas erkända arbetslöshetskassa och 16 procent var inte medlem i någon arbetslöshetskassa eller var utförsäkrade. De som i första hand sökte arbete som försäljare var den största andelen arbetssökande som fick en

sökanderes. Nära 4 procent (934 beslut) sökte arbete som företagsförsäljare och cirka 3,5 procent (816 beslut) som försäljare i fackhandel. Det tredje vanligaste sökta yrkesområdet var systemerare/programmerare med 749 beslut.

Den största andelen, 21 procent, av dem som fick ett beslut om respenning för *bobagstransport* tillhörde Akademikernas erkända arbetslöshetskassa. Drygt 17 procent tillhörde inte någon arbetslöshetskassa eller var utförsäkrade. Cirka 14 procent tillhörde Unionens arbetslöshetskassa. Den största andelen, 3,5 procent, sökte i första hand arbete som läkare. De närmast vanligaste sökta yrkesområdena var försäljare i fackhandel och grundskollärare med en andel om 3 procent vardera.

Den största andelen, 25 procent, av dem som fick ett beslut om pendlingsstöd för *dagpendling* tillhörde Unionens arbetslöshetskassa. Drygt 20 procent tillhörde Akademikernas erkända arbetslöshetskassa, och 10 procent tillhörde inte någon arbetslöshetskassa eller var utförsäkrade. Den största andelen, 3,5 procent, sökte i första hand arbete som systemerare/programmerare. De närmast vanligaste sökta yrkesområdena var köks- och restaurangbiträden (3,3 procent) och försäljare i fackhandel (2,9 procent).

Den största andelen, 23,5 procent, av dem som fick ett beslut om pendlingsstöd för *veckopendling* tillhörde Akademikernas erkända arbetslöshetskassa. Knappt 19 procent var anslutna till Unionens arbetslöshetskassa, och cirka 9 procent tillhörde inte någon arbetslöshetskassa eller var utförsäkrade. Den största andelen, 2,5 procent, sökte i första hand arbete som byggnadsträarbetare. De närmast vanligaste sökta yrkesområdena var grundskollärare (2,3 procent) och svetsare/gasskärare (2,2 procent).

Man skulle kunna anta att de som söker arbete i yrken där det över i stort sett hela landet finns brist på arbetskraft skulle vara underrepresenterade bland dem som fick flyttningsbidrag. Så verkar dock inte vara fallet. För 2009 identifierade Arbetsförmedlingen tio yrken där det bedömdes finnas brist på arbetskraft (bristyrken) och tio yrken där det bedömdes finnas överskott på arbetskraft (överskottsyren).¹⁷ Drygt 10 procent av de personer som fick flyttningsbidrag sökte arbete inom dessa bristyrken, medan bara 7 procent av alla arbetslösa sökte arbete inom bristyrken. Drygt 7 procent av de som fick flyttningsbidrag sökte arbete

¹⁷ Arbetsförmedlingen *Var finns jobben? Bedömning för perioden 2009 och en långsiktig utblick*, s. 8.

inom överskottsyirken, medan drygt 14 procent av alla arbetslösa sökte arbete inom överskottsyirken.

3.3.4 Inskrivningstid vid tidpunkten för beslutet om flyttningsbidrag¹⁸

Majoriteten av besluten om flyttningsbidrag avsåg personer som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i mer än 6 månader.

Tabell 3.8 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade mottagarnas perioder som inskriven hos Arbetsförmedlingen före beslutet, procent

	Sökanderesa	Bohags-transport	Dagpendling	Veckopendling
0–6 mån.	46	23	34	34
6–12 mån.	24	37	24	31
1–2 år	13	20	17	17
2–3 år	5	7	9	6
> 3 år	11	13	15	13

Mediantiden från inskrivning till ett beslut om pendlingsstöd eller respenning för bohagstransport var 249–295 dagar, och ungefär 25–35 procent av besluten om dessa stödformer avsåg personer som hade varit inskrivna högst ett halvår. Mediantiden från inskrivning till ett beslut om respenning för sökanderesa var cirka 170 dagar, och nära hälften av besluten om denna stödform avsåg personer som hade varit inskrivna högst ett halvår.

Den genomsnittliga tiden från inskrivning till ett beslut om flyttningsbidrag var 439 dagar. För dem som sökte arbete inom bristyrken var den genomsnittliga inskrivningstiden över 373 dagar och för dem som sökte arbete inom överskottsyirken var motsvarande tid över 518 dagar.

¹⁸ Uppgifterna om inskrivningstid är behäftade med viss osäkerhet beroende på vad som synes vara varierande rutiner för registrering. Det finns dock inte något som tyder på annat än att den genomsnittliga inskrivningstiden före beslut om respenning för bohagstransport eller pendlingsstöd har ökat i förhållande till vad som redovisas för år 2001 och 2002 i SOU 2003:37 s. 90 ff.

3.3.5 Reslängd, avreseort och destination

De flesta bohagstransporter och veckopendlingar avsåg en sträcka som var längre än 20 mil enkel resa. Nästan hälften av sökanderesorna avsåg en så lång sträcka. Fyra femtedelar av dagpendlingarna avsåg en sträcka på mindre än 10 mil enkel resa.

Tabell 3.9 Andel beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelade på reslängd enkel resa, procent. Reslängden har beräknats fågelvägen efter befolkningstyngdpunkten i avrese- respektive destinationskommunen.

	Sökanderesa	Bohags-transport	Dagpendling	Veckopendling
0–4,9 mil	7	1	19	1
5–9,9 mil	24	8	59	7
10–14,9 mil	13	10	19	13
15–19,9 mil	13	14	3	17
20–49,9 mil	35	47	0	42
50–99,9 mil	9	18	0	19
100 mil eller längre	1	2	0	2

Den genomsnittliga reslängden för samtliga stödformer var 50,5 mil enkel resa för dem som rest från Norrbottens län. Detta är nära 9 mil längre än genomsnittet för dem som rest från Västerbottens län och drygt 17 mil längre än genomsnittet för dem som rest från Västernorrlands län.

En *sökanderesa* var i genomsnitt 23 mil lång enkel resa. Män och kvinnor reste i genomsnitt lika långt. Sökanderesorna gick till största delen till storstadslänen. Över 55 procent av sökanderesorna gick till Stockholms län (33 procent), Västra Götalands län (12 procent) och Skåne län (11 procent). Det var till storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, som det överlägset största antalet sökanderesor gick. Nära 40 procent av alla sökanderesor gick till arbetsgivare som var verksamma där. Sökanderesorna utgick oftast från Västra Götalands län (13,8 procent) och Skåne län (10,8 procent).

En *bohagstransport* var i genomsnitt 35 mil lång enkel resa. Män och kvinnor flyttade i genomsnitt ungefär lika långt (36 mil för kvinnor och 34 mil för män). Också de flesta bohagstransporterna

gick till de tre storstadslänen (45,8 procent), även om dessa län inte dominerade lika mycket som för sökanderesorna. Det län som hade den största andelen beslut (15,5 procent) var Västra Götalands län. De län som därefter hade de största andelarna var Skåne län (10 procent) och Norrbottens län (7 procent).

Det genomsnittliga avståndet enkel resa för *dagpendling* var knappt 8 mil. Kvinnor och män dagpendlade i genomsnitt ungefär lika långt (7,9 mil för kvinnorna och 8 mil för männen). De yngsta åldersgrupperna dagpendlade i genomsnitt något längre än de äldsta (8,2 mil för åldersgruppen 25–34 år och 7,1 mil för personer som är 60 år eller äldre). En fjärdedel av besluten fattades i Södermanlands län. De län som därefter hade de största andelarna var Västmanlands län (16 procent) och Västra Götalands län (13 procent). Drygt 28 procent av besluten avsåg dagpendling till Stockholm län. Därefter var det vanligast att besluten avsåg dagpendling till Västra Götalands län (12,5 procent) och Södermanlands län (10,2 procent).

Det genomsnittliga avståndet enkel resa för *veckopendling* var 33 mil. Kvinnor och män veckopendlade i genomsnitt ungefär lika långt. De yngsta åldersgrupperna veckopendlade något längre än de äldsta (35,2 mil för åldersgruppen 25–34 år och 31,2 mil för personer som är 60 år eller äldre). Det län som hade den största andelen beslut var Norrbottens län (17 procent), följt av Västerbottens län (13 procent) och Västra Götalands län (10,5 procent). Nästan en fjärdedel av besluten avsåg veckopendling till Stockholm län. Därefter var det vanligast att besluten avsåg veckopendling till Norrbottens län (11,5 procent) och Västra Götalands län (7,5 procent).

Tabell 3.10 Genomsnittlig reslängd i mil enkel resa per beslut om flyttningsbidrag 2009 fördelad på det län som resan utgick från. Reslängden har beräknats fågelvägen efter befolkningstygndpunkten i avrese- respektive destinationskommunen.

	Sökanderesa	Bohagstransport	Dagpendling	Veckopendling
Blekinge län	23	29	8	25
Dalarnas län	19	25	8	24
Gotlands län	26	30		26
Gävleborgs län	20	27	11	25
Hallands län	24	29	10	30
Jämtlands län	31	45	6	32
Jönköpings län	22	20	8	22
Kalmar län	23	29	10	21
Kronobergs län	20	28	9	33
Norrbottnens län	51	76	6	46
Skåne län	26	41	8	45
Stockholms län	31	32	9	32
Södermanlands län	10	21	6	27
Uppsala län	26	30	7	29
Värmlands län	20	27	11	23
Västerbottens län	43	53	9	38
Västernorrlands län	33	40	8	36
Västmanlands län	11	26	8	27
Västra Götalands län	25	31	7	29
Örebro län	17	21	8	19
Östergötlands län	18	21	9	22

3.3.6 Vad hände med dem som fick flyttningsbidrag?

Av alla som under 2009 fick ett beslut om respenning för *sökanderesa* hade nära hälften (49 procent) per den 31 december 2009 avaktualiserats¹⁹ hos Arbetsförmedlingen eller registrerats där som arbetssökande med arbete.²⁰ Det hade skett oftast för sökande från Stockholms län (59 procent) och minst ofta för sökande från Södermanlands län (40 procent) och Västernorrlands län

¹⁹ Se om avaktualisering avsnitt 4.1.

²⁰ Tilldelats någon av sökandekategorierna 21 (Deltidsarbetslös), 22 (Tillfälligt timanställd), 31 (Tillfälligt arbete), 35 (Ombytessökande Samhall), 41 (Ombytessökande) 38, 39, 42, 43, 49, 77, 78 (anställningar med någon lönesubvention), 33, 36 eller 37 (Nystartsjobb).

(45 procent). 49 procent var registrerade som arbetslösa eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Av alla som under 2009 fått ett beslut om respenning för *bohagstransport* hade drygt fyra femtedelar (82 procent) per den 31 december 2009 avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen eller registrerats där som arbetssökande med arbete. Det hade skett oftast för sökande från Stockholms, Uppsala och Västerbottens län (över 90 procent) och minst ofta för sökande från Dalarnas, Kronobergs, Gävleborgs och Jämtlands län (omkring 70 procent). Bara 16 procent var registrerade som arbetslösa eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Av alla som under 2009 fått ett beslut om pendlingsstöd för *dagpendling* hade fyra femtedelar (drygt 80 procent) per den 31 december 2009 avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen eller registrerats där som arbetssökande med arbete. Bara 18,5 procent var registrerade som arbetslösa eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Av alla som under 2009 fått ett beslut om pendlingsstöd för *veckopendling* hade drygt tre fjärdedelar (77 procent) per den 31 december 2009 avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen eller registrerats där som arbetssökande med arbete. Det hade skett oftast för sökande från Gotlands län (90 procent), Västerbottens län (89 procent) och Västmanlands län (86 procent) och minst ofta för sökande från Kronobergs, Jämtlands och Norrbottens län (cirka 65 procent). Bara 22 procent var registrerade som arbetslösa eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Det verkar ha gått bra för förhållandevis många som sökte arbete inom överskottsyrken och under 2009 fick ett beslut om flyttningsbidrag i form av respenning för bohagstransport eller pendlingsstöd. Per den 31 december 2009 hade knappt 70 procent av dessa avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen eller registrerats där som arbetssökande med arbete.

4 Arbetsförmedlingens anvisning till ledigt arbete

Enligt utredningsdirektiven ska flyttningsbidrag bara kunna beviljas en arbetssökande som är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen och som (av denna) blir anvisad ett lämpligt arbete. Därför lämnas här en redogörelse för Arbetsförmedlingens inskrivningar av arbetssökande och anvisningar av arbete samt för bestämmelserna angående lämpligt arbete i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

4.1 Inskrivningen hos Arbetsförmedlingen är oreglerad

Det finns inga bestämmelser i lag eller förordning om att Arbetsförmedlingen ska skriva in någon som arbetssökande och under vilka förutsättningar det ska ske. I lagstiftning om arbetsmarknadspolitiska åtgärder finns det dock bestämmelser som anknyter till det fallet att någon är inskriven eller anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.²¹ Som tidigare berörts (avsnitt 2.3.3) är en förutsättning för respenning för bohagstransport att man varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader.

I 9 § första stycket 3 ALF finns det en bestämmelse om att rätt till arbetslöshetsersättning finns bara för sådana sökande som är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 2 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring är det Inspektionen för arbetslöshetsför-

²¹ Se t.ex. 16 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 13 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

säkringen (IAF) som får meddela föreskrifter om på vilket sätt en sökande ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen för att ha rätt till ersättning enligt ALF.²² Sådana föreskrifter finns i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2009:4) om anmälan hos den offentliga Arbetsförmedlingen för rätt till ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Av föreskrifterna framgår det att man kan anmäla sig som sökande hos Arbetsförmedlingen på flera olika sätt, t.ex. genom personligt besök, elektroniskt eller, under vissa förutsättningar, per telefon. Sker anmälan på annat sätt än genom personligt besök ska den följas upp med ett sådant besök inom viss tid. En sökande kan i efterhand få en uppgift om dag för anmälan rättad om det är helt klarlagt av Arbetsförmedlingen att sökanden har anmält sig som arbetssökande en viss dag i enlighet med föreskrifterna (jämför 13 och 14 §§ AMSFS 2005:4).

Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen har också utfärdat föreskrifter om handläggningen av arbetsförmedlingsärenden med bestämmelser kring inskrivning (AMSFS 2005:4). Enligt föreskrifterna har alla som har rätt att arbeta i Sverige också rätt att skrivas in vid och få service av den offentliga arbetsförmedlingen (1 §). Inskrivning hos Arbetsförmedlingen görs genom att den sökande vid ett personligt besök registreras i det ADB-baserade platsförmedlingssystemet AIS (4 §). Av 7 § framgår det att inskrivning är obligatorisk för den som vill ta del av Arbetsförmedlingens tjänster, utom vissa allmänt tillgängliga informationstjänster. Man kan vara inskriven hos Arbetsförmedlingen så länge man känner för det. En arbetssökande som anmäler att han eller hon inte längre önskar få del av Arbetsförmedlingens service ska avaktualiseras av Arbetsförmedlingen. Med avaktualisering avses att en sökande registreras som inte längre arbetssökande vid Arbetsförmedlingen (27 §). Arbetsförmedlingen kan också på eget initiativ avaktualisera en sökande men då krävs det att förmedlingen först frågar sökanden om denne önskar kvarstå som aktuell arbetssökande vid Arbetsförmedlingen (28 §).

²² Regeringen har emellertid också själv meddelat sådana föreskrifter i 16 § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i form av en sådan avanmälan som Arbetsförmedlingen ska göra till arbetslöshetskassan när den arbetssökande inte längre håller kontakt med förmedlingen, och i enlighet med 22 § i den förordningen är det Arbetsförmedlingen och inte Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring som meddelar verkställighetsföreskrifter om avanmälan.

Att vara anmäld respektive inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen är alltså två olika saker enligt de två myndigheternas föreskrifter. Man är inskriven först sedan man vid ett personligt besök blivit datorregistrerad, medan man redan före besöket/registreringen kan vara anmäld (elektroniskt eller per telefon) i den mening som avses i ALF. Inskrivningen består så länge man själv önskar det. Anmälan torde dock ha giltig verkan enligt ALF bara intill dess Arbetsförmedlingen gör en s.k. avanmälan enligt 16 § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten till berörd arbetslöshetskassa.²³ En avanmälan innebär att Arbetsförmedlingen meddelar arbetslöshetskassan att en sökande inte längre är anmäld hos Arbetsförmedlingen i den ordning som bestämts i IAF:s föreskrifter IAFFS 2009:4 (15 § AMSFS 2005:4). En avanmälan ska göras om en arbetssökande inte besökt eller kontaktat den offentliga arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse. Enligt 15 § AMSFS 2005:4 ska en avanmälan göras bl.a. när en arbetssökande reser utomlands utan att resan avser en anställningsintervju, specificerad till tid och plats, som Arbetsförmedlingen och den sökande gemensamt kommit fram till att den sökande bör genomföra eller syftar till att söka anställning hos arbetsgivare på orter inom normalt dagpendlingsavstånd i länder i Sveriges omedelbara närområde enligt gjord överenskommelse med Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen registrerar uppgifter om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas i enlighet med lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen i fråga om arbetssökande registrera bl.a. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter med Arbetsförmedlingen.

Per den 31 december 2009 fanns det 711 259 personer inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

²³ Gör en person anspråk på ersättning under tid då Arbetsförmedlingen inte ansett honom eller henne vara anmäld som sökande eller vägrat bevilja dispens för resa till utlandet, får arbetslöshetskassan utreda saken och fatta ett beslut i ärendet, se kommentar av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i dess elektroniska regelbok med försäkringsbestämmelser.

Tabell 4.1 Antal personer inskriva hos Arbetsförmedlingen den 31 december 2009 fördelade efter kategori

Kategori	Antal
Arbetslösa	260 628
Sökande i program med aktivitetsstöd	158 488
Sökande som har arbete utan stöd	143 631
Sökande som har arbete med stöd	71 118
Nystartsjobb	22 503
Övriga inskrivna	54 991
Totalt	711 259

Källa: Arbetsförmedlingen

4.2 Anvisningsinstrumentet är oregrerat

Det finns inte heller några bestämmelser i lag eller förordning om vad en anvisning till ledigt arbete innebär eller när eller hur Arbetsförmedlingen får göra en sådan anvisning. Det finns däremot bestämmelser i lagstiftning om arbetsmarknadspolitiska åtgärder om Arbetsförmedlingens anvisning av personer till sådana åtgärder.²⁴ I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges i stället att platsförmedling innebär att den enskilde får information och *erbjudanden om lediga arbeten* (7 §).

Enligt 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen i fråga om arbetssökande i den tidigare nämnda arbetsmarknadspolitiska databasen registrera uppgifter om anvisning till arbete och resultatet av gjorda anvisningar.

Arbetsförmedlingens generaldirektör har den 18 november 2009 beslutat om riktlinjer för anvisning till bl.a. lämpligt arbete.²⁵ Riktlinjerna är tillämpliga inom Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet när en arbetssökande anvisas till en ledig plats och innebär i fråga om anvisning till ledig plats följande.

En anvisning innebär en uppmaning till den arbetssökande att söka en ledig plats. En anvisning ska lämnas i så god tid till den arbetssökande att hon eller han har möjlighet att söka ett anvisat arbete. En anvisning till arbete kan lämnas muntligt eller skriftligt till den arbetssökande i samband med ett personligt besök, per telefon, per post eller e-post.

²⁴ Se t.ex. 5–9 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

²⁵ Dnr Af-2009/113322.

En muntlig anvisning ska åtföljas av en skriftlig bekräftelse. Finns det skäl, kan en skriftlig anvisning skickas i rekommenderat brev med mottagningsbevis. En lämnad anvisning och dess innehåll ska dokumenteras i datasystemet AIS.

Vid anvisning till ledig plats ska den arbetssökandes kompetens ha bedömts överensstämma med arbetsgivarens krav i platsbeskrivningen. En bedömning av om det anvisade arbetet är att se som lämpligt för den sökande, enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om lämpligt arbete, ska ha gjorts.

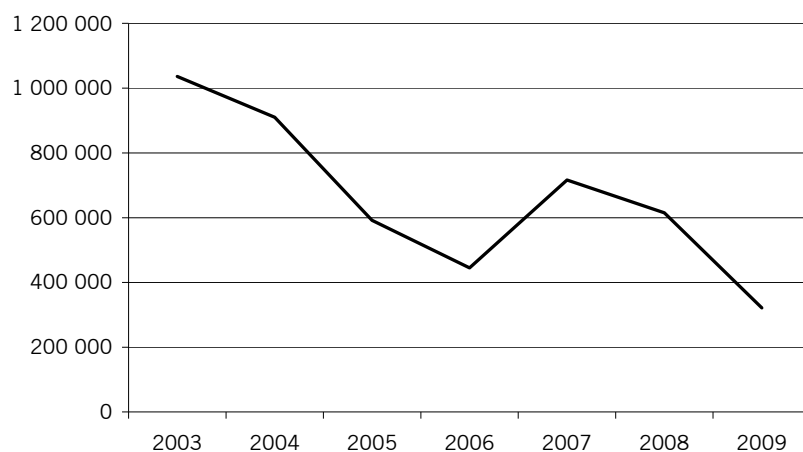
Vid anvisningen ska den arbetssökande få tillräcklig information för att kunna ta ställning till det anvisade arbetet. Av innehållet i anvisningen ska framgå arbetsgivarens kontaktuppgifter, arbetsuppgifter, anställningens varaktighet, anställningens omfattning, arbetstider, om kollektivavtal finns, och datum för den sökandes redovisning till Arbetsförmedlingen.

Den sökande ska uppmanas att senast vid angivet datum, i samband med ett personligt besök, per telefon, post eller e-post, enligt gjord överenskommelse, lämna redovisning om han eller hon sökt den anvisade platsen eller inte. Vad den sökande redovisat ska registreras i datasystemet AIS.

Det kan nämnas att Arbetsförmedlingen uppgett att det för närvarande pågår ett utvecklingsarbete som innebär att anvisning ska lämnas bara till inskrivna som är anmälda till en arbetslöshetskassa eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Övriga inskrivna ska i stället för anvisning få ett platsförslag som liksom en anvisning ska vara ett resultat av en kvalitativ matchning och bedömning från Arbetsförmedlingens sida av att den arbetssökandes kompetens stämmer överens med arbetsgivarens krav och att arbetet är lämpligt.

Sedan 2003 har antalet anvisningar till ledigt arbete minskat betydligt. Förutom för en uppgång år 2007 har antalet anvisningar fortlöpande minskat. Antalet anvisningar skiljer sig inte mellan män och kvinnor.

Figur 4.1 Antal anvisningar till ledigt arbete år 2003–2009



Källa: Arbetsförmedlingen

Av de drygt 4,5 miljoner anvisningar som gjordes under perioden 2003–2009 avsåg knappt 2 250, eller 0,05 procent, anvisningar till arbeten utomlands. Knappt hälften av dessa anvisningar, 49 procent, avsåg arbete i Danmark, och 43 procent av dessa anvisningar avsåg arbete i Norge.

Den största andelen, drygt 60 procent, av dem som anvisas till ledigt arbete är öppet arbetslösa. Drygt 20 procent är ombytessökande. En tiondel av alla som anvisas till ledigt arbete är deltagare i något konjunkturberoende program.

En relativt stor andel av dem som anvisas är inte berättigad till arbetslöshetsersättning, varför dessa anvisningar endast görs som en följd av Arbetsförmedlingens matchningsfunktion. Andelen anvisade som inte varit berättigad till arbetslöshetsersättning har mer än fördubblats under perioden, från 11 procent år 2003 till 24 procent år 2009.

4.3 Sambandet mellan inskrivning/anvisning och rätten till arbetslöshetsersättning

Som tidigare nämnts krävs det för rätt till arbetslöshetsersättning bl.a. att man är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen (9 § första stycket 3 ALF). I avsnitt 4.1 har det kommenterats hur denna anmälan såsom förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning förhåller sig till inskrivningen som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En ytterligare förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning är att man är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete (9 § första stycket 2 ALF). Ett erbjudet arbete ska enligt 11 § första stycket ALF anses lämpligt, om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden,
2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,
3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Enligt 11 § andra stycket ALF får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Enligt 26 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring är det Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som får meddela föreskrifter om lämpligt arbete enligt 11 § andra stycket ALF. Sådana föreskrifter finns i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete. De nu gällande föreskrifterna finns intagna som bilaga 3. Av föreskrifterna framgår det bl.a. att det är Arbetsförmedlingen som ytterst gör bedömningen av vilka arbeten den sökande ska söka (5 §). En bedömning av vad som kan anses vara ett lämpligt arbete för den sökande ska göras med beaktande av

tillgången av arbetstillfällen över hela arbetsmarknaden (3 §). I 10–14 §§ finns det föreskrifter om flyttning, arbetsresor och geografiskt begränsade sökområden som innebär följande.

En sökande får under en skälig övergångsperiod på grund av familjeskäl begränsa sitt sökområde geografiskt. Med geografiskt begränsat sökområde menas att den sökande endast kan ta arbete inom ett från bostaden begränsat område innebärande högst tolv timmars daglig frånvaro. Med familjeskäl avses att

- ett barn eller någon annan medlem som ingår i hushållsgemenskapen är beroende av den sökandes tillsyn och stöd och därför kräver den sökandes dagliga närvaro, samt att hushållet inte kan flyttas,
- den andre makens eller makans eller därmed jämställd persons arbetsförhållanden medför att denne inte ensam kan sköta det gemensamma hushållet eller flytta med till en annan bostadsort, eller
- den sökande är ensamstående förälder och är beroende av stöd från någon annan på bostadsorten för att kunna klara ett arbete.

Med skälig övergångsperiod avses den tid som krävs för den sökande att kunna finna lösningar som gör att beroende och stödbehov kan tillgodoses på annat sätt. Ett arbete ska därefter anses vara lämpligt om den sökande kan besöka den gemensamma bostaden varje vecka.

Kan den sökande resa mellan arbetsplatsen och bostaden på ett godtagbart sätt, dvs. inom en rimlig tid och till en skälig kostnad, ska arbetet anses vara lämpligt. Om det saknas allmänna kommunikationsmedel till och från arbetet, men den sökande har tillgång till annat färdmedel ska arbetet anses vara lämpligt. Om arbetstidens förläggning kan anpassas till restider som gör det möjligt att ta sig till och från arbetet på ett godtagbart sätt, ska arbetet anses vara lämpligt.

Kan den sökande inte resa mellan bostaden och arbetsplatsen på ett godtagbart sätt, men finns det möjlighet för den sökande att få tillgång till ett boende på arbetsorten ska anvisat eller erbjudet arbete anses vara lämpligt. Ett anvisat eller erbjudet arbete ska anses vara lämpligt om det finns möjlighet för den sökande att få tillgång till ett boende på arbetsorten vid anställningens tillträde. Om ett anvisat eller erbjudet arbete innebär att den sökandes familj

måste flytta med till arbetsorten, ska arbetet anses vara lämpligt om en familjebostad kan påräknas inom rimlig tid.

Arbetsförmedlingen ska, enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, i samråd med den som söker arbete upprätta en individuell handlingsplan där den arbetsökandes skyldigheter och planerade aktiviteter anges. Av handlingsplanen ska, enligt 3 § Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella handlingsplaner, bl.a. framgå de yrken och yrkesområden samt geografiskt sökområde som är aktuella. Om Arbetsförmedlingen och sökanden inte kan nå en överenskommelse om innehållet i en handlingsplan, avgör Arbetsförmedlingen till vilka arbeten eller arbetsmarknadspolitiska program som sökanden ska anvisas och vilka tjänster som sökanden ska erbjudas (7 § AMSFS 2004:11, jämför 5 § IAFFS 2004:3).

Enligt 16 § första stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen underrätta berörd arbetslöshetskassa och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om en arbetssökande, som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa, bl.a. avvisar ett lämpligt arbete som erbjuds eller på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd. I 19–24 §§ AMSFS 2005:4 finns det ytterligare föreskrifter om en sådan underrättelse.

Bakgrunden till att en sådan underrättelse ska lämnas är att den berörda arbetslöshetskassan ska enligt 45 a § ALF för viss tid sätta ned eller helt fränkänna den sökande arbetslöshetsersättning bl.a. om han eller hon har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl. Motsvarande gäller om den sökande utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att anställning inte kommit till stånd.

Ursprungligen angavs i föreskriften om lämpligt arbete (IAFFS 2004:3) att bedömningen av vad som kan anses vara lämpligt arbete för den sökande skulle göras med beaktande av tillgången på arbetstillfällen över hela *den svenska* arbetsmarknaden. År 2008 ändrades föreskriften så att de kursiverade orden togs bort²⁶, och det angavs i en kommentar av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i dess elektroniska regelbok med försäkringsbestämmelser att i begreppet hela arbetsmarknaden innefattas även arbets-

²⁶ Den ändrade lydelsen motsvarar lydelsen av de föreskrifter om lämpligt arbete som Arbetsmarknadsstyrelsen tidigare hade utfärdat, AMSFS 2001:10.

marknaden utanför Sveriges gränser. Bakgrunden till ändringen och kommentaren var en dom från Regeringsrätten i juni 2008, RÅ 2008 ref. 45. Frågan i rättsfallet gällde om arbetslöshetsersättningen för en arbetslös skulle sättas ned därför att han utan godtagbara skäl hade avvisat erbjudande om lämpligt arbete i form av en tidsbegränsad heltidsanställning på obestämd tid som byggnadsnickare hos ett bemanningsföretag i Norge. Regeringsrätten kom fram till att det saknades stöd i 11 § ALF för att generellt anse att ett arbete inte är lämpligt enbart på den grunden att det är beläget i ett annat land och anförde:

Frågan om ett arbete som erbjuds i ett annat land är lämpligt i ALF:s mening måste enligt Regeringsrättens mening bedömas med hänsyn till såväl de aspekter som anges i 11 § ALF – varom mera nedan – som alla andra faktorer som på ett betydande sätt kan påverka den arbetsökandes livssituation. Dit hör sådant som arbetets art, den arbetssökandes erfarenhet av arbete av liknande slag, avstånd till hemorten, språksvårigheter, stora skillnader i levnadsförhållanden m.m. I förevarande fall kan noteras att [den arbetslöse] är verksam i byggnadsbranschen och att hans bostadsort är belägen inte alltför långt från Norge, som i såväl språkligt som kulturellt avseende har stora likheter med Sverige. Många svenskar arbetar också i Norge. Regeringsrätten finner därför att det faktum att det erbjudna arbetet var beläget i Norge inte i sig utesluter att det var lämpligt i ALF:s mening. [...]

För att ett erbjudet arbete ska anses lämpligt krävs enligt 11 § första stycket 2 ALF att de anställningsförmåner som arbetet medför är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag. Vid bedömningen av om detta krav är uppfyllt när det gäller ett erbjudet arbete i ett annat land måste enligt Regeringsrättens mening beaktas vilka förmåner som skulle ha följt av ett likvärdigt arbete i Sverige. Detta gäller inte endast lön och andra förmåner som utges av arbetsgivaren utan även sådana förmåner som följer av den tillämpliga socialförsäkringslagstiftningen. Även annan relevant lagstiftning som påverkar anställningsförmånernas innehåll och storlek, såsom exempelvis skatterättslig och arbetsrättslig lagstiftning, kan ha betydelse. Att vissa skillnader finns mellan olika länders regelsystem i dessa avseenden är oundvikligt och varje nackdel som uppkommer till följd av att ett utländskt regelsystem blir tillämpligt innebär inte att det erbjudna arbetet ska anses olämpligt. En samlad bedömning får således göras av om de förmåner som det erbjudna arbetet medför är skäliga i förhållande till de förmåner som skulle ha följt av ett likvärdigt arbete i Sverige.

Av artikel 13.1 i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, vilken är tillämplig även inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), framgår – såvitt gäller förmåner som omfattas av förordningen – att de personer för vilka förordningen gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Enligt artikel 13.2 ska den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium. Av förordningen följer således att [den arbetslöse], för det fall han påbörjat anställningen i Norge, hade kommit att omfattas av norsk socialförsäkringslagstiftning. [Den arbetslöse] har anfört att de norska socialförsäkringsreglerna i vissa avseenden är mindre förmånliga än de som gäller vid anställning i Sverige. De skillnader som han har åberopat kan dock enligt Regeringsrättens mening inte anses vara så stora att de vid en helhetsbedömning innebär att de förmåner som skulle ha följt av arbetet i Norge inte var skäliga. Inte heller i övrigt har i målet framkommit sådana omständigheter som gör att förmånerna framstår som oskäliga. Kravet i 11 § första stycket 2 ALF får därmed anses ha varit uppfyllt.

För att ett erbjudet arbete ska anses lämpligt fordras vidare enligt 11 § första stycket 1 ALF att skälig hänsyn tagits till den sökandes personliga förhållanden. Av utredningen i målet framgår att [den arbetslöse] vid det aktuella tillfället hade tre minderåriga barn varav det yngsta var åtta år. [Den arbetslöse] har anfört att han, om han antagit det erbjudna arbetet, skulle ha varit borta från hemmet i mer än tolv timmar per dygn samt att hans hustrus arbetstid var oregelbunden med mycket kvällsarbete. Dessa omständigheter kan dock enligt Regeringsrättens mening inte anses medföra att arbetet var olämpligt. Det yngsta barnet var i och för sig i en sådan ålder att det fortfarande måste anses ha haft visst behov av tillsyn. I detta sammanhang måste dock beaktas att det i byggnadsbranschen inte är ovanligt att arbetet åtminstone periodvis är förlagt till annan ort än hemorten. Det måste därför kunna begäras att en arbetssökande inom denna bransch har en beredskap för att ett arbete kan komma att erbjudas utanför hemorten vilket kan kräva veckopendling mellan arbetet och bostaden. Av utredningen i målet framgår att [den arbetslöse] vid det aktuella tillfället hade varit arbetslös en tid. Han hade därmed haft möjlighet att förbereda lösningar för att tillgodose barnens behov av tillsyn för det fall han skulle bli erbjuden ett arbete där daglig pendling inte var möjlig. Även kravet i 11 § första stycket 1 ALF får således anses ha varit uppfyllt.

Det har inte påståtts att något av de övriga krav som anges i 11 § inte var uppfyllt, varför det erbjudna arbetet får anses ha varit lämpligt i den mening som avses i denna bestämmelse. Vad [den arbetslöse] anfört om att han inte fått tillräcklig tid att sätta sig in i konsekvenserna av att arbeta i Norge föranleder inte någon annan bedömning.

Några andra skäl för [den arbetslöse] att inte acceptera det i Norge erbjudna arbetet vilka kunnat godtas enligt 45 a § första stycket 1 ALF har inte framkommit.

4.4 Bara en bråkdel som fått flyttningsbidrag har anvisats arbetet

År 2009 fattades det 27 499 beslut om flyttningsbidrag. Bara i fråga om en bråkdel av besluten, något över en och en halv procent eller 434 beslut, hade det skett en anvisning till det arbete som beslutet avsåg. Den stödform som hade den högsta andelen anvisningar var pendlingsstöden, 3,5 procent för veckopendling och 3,9 procent för dagpendling.

Enligt uppgifter från arbetsförmedlare följer de arbetssökande oftast den handlingsplan som utarbetats gemensamt av förmedlaren och den arbetssökande. Handlingsplanen innebär som regel en hög grad av egen aktivitet av den arbetssökande, där Arbetsförmedlingen stöttar den arbetssökande med självserviceinstrument på Internet, matchning, platsinformation och bevakning och hem-sändning av information om intressanta platser att söka. Detta arbetssätt gör att den arbetssökande ofta söker och får ett arbete utan att ha blivit anvisad det. I praktiken anvisar Arbetsförmedlingen vidare bara sådana lediga arbeten som anmälts till förmedlingen, och det är i dag inte ens hälften av alla lediga arbeten som anmäls till förmedlingen.²⁷

²⁷ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2009:1, s. 28 f.

5 Kontakter med kommissionen

5.1 Förfrågan 2006

I ett brev av den 22 december 2006 tog kommissionen upp frågan om pendlingsstödet är en sådan förmån som omfattas av rådets förordning (EEG) 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och frågan om hur pendlingsstödet förhåller sig till principen om fri rörlighet för arbetstagare. I sitt svar av den 11 maj 2007 anförde Arbetsmarknadsdepartementet bl.a. följande:

Med hänsyn till den särskilda karaktär som pendlingsstödet har som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument för att öka rörligheten inom ett visst område, att en behovsprövning görs i varje individuellt ärende, att inget försäkringskrav eller avgiftskrav ställs på individen, samt att stödet ges endast för att ersätta de faktiska resekostnaderna, anser vi att stödet inte utgör en sådan förmån som omfattas av förordningen 1408/71/EG.

Därutöver krävs inte att den sökande har fullgjort karenstid eller att denne sedan tidigare har en koppling till den svenska arbetsmarknaden. Vi ser därför inte heller några problem i förhållande till den EG-rättsliga regleringen om fri rörlighet för arbetstagare.

5.2 Förfrågan 2008 inom ramen för EU:s pilotprojekt

Med anledning av att kommissionen mottagit ett klagomål om pendlingsstödet kontaktade kommissionen i juli 2008 Sverige med en förfrågan inom ramen för EU:s pilotprojekt, som är ett system för informationsutbyte och problemlösning. Klagomålet, som framstälts av en anonym svensk medborgare, bosatt i Sverige,

gällde att klaganden hade ansökt om pendlingsstöd för resor från bostaden i Sverige till ett arbete i Danmark men fått avslag av Arbetsförmedlingen med motiveringen att arbetsplatsen är belägen utanför Sverige.

I sitt svar av den 7 november 2008 hänvisade Arbetsmarknadsdepartementet till sitt tidigare svar och anförde bl.a. följande:

Mot bakgrund av EG-domstolens praxis skulle det visserligen kunna hävdas att tillämpningen innebär en viss inskränkning av den fria rörligheten. Men även om så skulle vara fallet framgår av domstolens praxis att en inskränkning av den fria rörligheten kan vara motiverad av arbetsmarknadspolitiska skäl under vissa omständigheter och på vissa villkor. Eftersom reglerna om pendlingsstöd är arbetsmarknadspolitiskt motiverade gör vi bedömningen att Arbetsförmedlingens tillämpning inte strider mot EG-rätten.

5.3 Formell underrättelse 2009

Kommissionen accepterade inte Sveriges svar 2008 utan inledde ett s.k. överträdelseärende. I en formell underrättelse till Sverige den 14 april 2009 anförde kommissionen att den ansåg att begränsningen av pendlingsstödet till resor till arbetsplatser i Sverige kan utgöra ett hinder för den fria rörligheten som är otillåtet enligt artikel 39 i EG-fördraget. Som skäl för sitt ställningstagande angav kommissionen:

EG-domstolen har vid upprepade tillfällen¹ slagit fast att alla fördragsbestämmelser som avser fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta utövandet av all yrkesverksamhet inom gemenskapens territorium för gemenskapens medborgare och att förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de utövar ekonomisk verksamhet inom en annan medlemsstats territorium. I detta sammanhang förfogar medlemsstaternas medborgare särskilt över rätten att lämna sitt hemland för att bege sig till en annan medlemsstats territorium och vistas där för att utöva ekonomisk verksamhet. Nationella bestämmelser genom vilka en medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör således hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se bl.a. Bosman,

¹ Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995 s. I-04921; dom av den 17 mars 2005 i mål C-109/04, Kranemann, REG 2005, s. I-2421; dom av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC, REG 2007, s. I-181.

C-415/93; punkterna 94–96; Kranemann, C-109/04, punkterna 25–26 samt ITC, C208/05, punkterna 31–33).

Domstolen slog också fast att det är oförenligt med rätten till fri rörlighet att en arbetstagare eller arbetssökande som söker arbete i en annan medlemsstat behandlas på ett mindre förmånligt sätt än vad som skulle ha varit fallet om han inte hade använt sig av de rättigheter i fråga om fri rörlighet som han har enligt fördraget².

Mot bakgrund av dessa iakttagelser anser kommissionen att det faktum att sådana förmåner som de olika flyttningsbidragen i Sverige beviljas enbart för anställning i Sverige kan utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Något sådant villkor föreskrivs inte i förordning (1999:594) om flyttningsbidrag, men de svenska myndigheterna erkänner att detta villkor tillämpas som etablerad praxis.

De svenska myndigheterna medgav i sitt brev av den 7 november 2008 att det med hänsyn till EG-domstolens rättspraxis kan hävdas att Arbetsförmedlingens praxis i viss utsträckning begränsar den fria rörligheten, men påpekade också att en begränsning av den fria rörligheten enligt EG-domstolens rättspraxis i vissa fall och på vissa villkor kan vara berättigad av arbetsmarknadspolitiska skäl. De svenska myndigheterna hävdar att bestämmelserna om pendlingsstöd är berättigade av arbetsmarknadspolitiska skäl och att Arbetsförmedlingens praxis därför inte strider mot EU-lagstiftningen.

Några vidare uppgifter om denna motivering av hindret för den fria rörligheten har inte lämnats. Med stöd av väletablerad rättspraxis anser EG-domstolen att en bestämmelse som hindrar den fria rörligheten för arbetstagare endast kan tillåtas om den har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och är berättigad på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall krävs det även att tillämpningen av nämnda bestämmelse är ägnad att säkerställa uppnåendet av syftet i fråga och att denna tillämpning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se bl.a. mål C-109/04, Kranemann, punkt 33 samt C-208/05, ITC, punkt 37). De svenska myndigheterna har inte redogjort för de arbetsmarknadspolitiska skäl som skulle kunna motivera begränsningen av den fria rörligheten, för arbetstagare beträffande rätt till flyttningsbidrag. De har heller inte lagt fram några argument för att visa att det faktum att flyttningsbidrag lämnas enbart till personer anställda i Sverige inte går utöver vad som är nödvändigt i detta avseende på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset (krav på att proportionalitetsprincipen följs).

² Dom i mål C-208/05, ITC (se ovan), punkt 34; dom av den 11 juli 2002 i mål 224/98, D’Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 18.

Kommissionen anser därför att Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 39 i EG-fördraget.

I sitt svar till kommissionen den 13 augusti 2009 anförde regeringen bl.a. följande:

Svenska regeringens inställning

Med anledning av kommissionens formella underrättelse ska regeringen tillsätta en utredning som ska se över frågan och föreslå ändringar i regelverket angående flyttningsbidragen som motiveras av den svenska arbetsmarknadspolitiken samtidigt som de är icke-diskriminerande.

Skälen för regeringens inställning

Mot bakgrund av EG-domstolens uttalanden kan regeringen inte förneka att Arbetsförmedlingens tillämpning av bestämmelserna om flyttningsbidrag, dvs. att bidrag lämnas enbart för anställning i Sverige, kan innebära ett visst hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Att neka en person pendlingsstöd med motiveringen att hans eller hennes anställning är utomlands innebär att personen missgynnas i förhållande till en person som har en anställning i Sverige.

Regeringen gör emellertid gällande att den nu omtvistade begränsningen av flyttningsbidragen bör anses vara förenlig med EG-rätten med hänsyn till att systemet med flyttningsbidrag är ett arbetsmarknadspolitiskt instrument och med hänsyn till de arbetsmarknadspolitiska skäl som ligger bakom flyttningsbidragen.

Arbetsmarknadspolitiken är en del av socialpolitiken och i första hand en nationell angelägenhet. Medlemsstaterna beslutar själva om medel och villkor för den politiken. Hur mycket medel som avsätts varje år baseras på prognoser utifrån situationen i respektive land. Den modell som sedan flera år används för samordning av medlemsstaternas arbetsmarknadspolitik är den s.k. öppna samordningsmetoden med gemensamma riktlinjer, nationella handlingsplaner, gemensamma indikatorer, uppföljning och bedömning av kommissionen m.m. Regelverken och budgetarna är dock nationella.

EG-domstolen har följaktligen också förklarat att det ankommer på medlemsstaterna att välja åtgärder för att förverkliga de mål som de uppställt för arbetsmarknaden och att medlemsstaterna har ett stort utrymme för eget skön när de utövar denna behörighet. Domstolen har även uttalat att främjandet av sysselsättningen utgör ett legitimt socialpolitiskt mål (se dom i mål C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH mot Bundesagentur für Arbeit, punkt 39, och däri angivna hänvisningar).

Det övergripande målet för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, öka sysselsättningen och minska utanförskapet i Sverige. En huvuduppgift för denna politik är att sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft. En grundläggande förutsättning för att arbetsmarknaden ska fungera på ett tillfredsställande sätt är att arbetssökande sammanförs med lediga arbeten så snabbt och effektivt som möjligt. En effektiv förmedling förutsätter att arbetssökande, förutom att aktivt söka arbete, också faktiskt tar ett lämpligt arbete. Arbetssökande måste därför vara rörliga, både mellan yrken och mellan regioner. Rörlighet på arbetsmarknaden minskar också risken för att lokal arbetskraftsbrist ska uppstå med inflationsdrivande lönehöjningar och minskad produktion som följd. En fungerande kompetensförsörjning utgör vidare grunden för regional utveckling och tillväxt.

Betydelsen av rörlighet på arbetsmarknaden är något som medlemsländerna inom ramen för EU:s sysselsättningsstrategi också är överens om. Medlemsländerna ska för att uppnå det övergripande målet om full sysselsättning förbättra möjligheterna för arbetstagare och arbetsgivare att hantera förändringar på arbetsmarknaden samt främja anpassbarhet och rörlighet på arbetsmarknaden.

De nu aktuella flyttningsbidragen utgör ett viktigt instrument i den svenska arbetsmarknadspolitiken för att bidra till en ökad geografisk rörlighet och flexibilitet på arbetsmarknaden i syfte att minska arbetslösheten och motverka lokal arbetskraftsbrist. Motivet är inte endast att underlätta personers geografiska rörlighet i situationer då det redan uppkommit brist på arbetskraft i vissa delar av landet och överskott på andra håll, utan även att förebygga risken för att sådana förhållanden över huvud taget ska uppstå. Flyttningsbidragen syftar även till att stimulera nyckelpersoner att flytta till regioner som är särskilt utsatta ur ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Flyttningsbidragen utgör ett väsentligt stöd för den som inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen anvisats ett arbete på annan ort än hemorten. En arbetssökande som uppbär ersättning från arbetslöshetskassa eller motsvarande ersättning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program har enligt den svenska arbetslöshetsförsäkringen nämligen en långtgående skyldighet att ta lämpliga arbeten oavsett var de finns någonstans för att inte ersättningen ska reduceras eller i vissa fall helt förloras. Denna skyldighet kompletteras med möjligheten att få flyttningsbidrag. Flyttningsbidragen kan därmed i någon mening även sägas bidra till att stärka arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring, vilket också är en av regeringens övriga huvuduppgifter för arbetsmarknadspolitiken.

Som framhållits ovan utgör det enligt EG-domstolen ett legitimt socialpolitiskt mål att främja sysselsättningen. Ett främjande av syssel-

sättningen måste anses innefatta inte bara åtgärder för att minska arbetslösheten utan även åtgärder för att motverka arbetskraftsbrist i ett visst område eller inom ett visst yrke. Syftet att motverka en redan uppkommen arbetskraftsbrist präglar särskilt den del av flyttningsbidraget som avser stöd för veckopendling. För sådant stöd gäller nämligen att detta får beviljas endast för pendling till ett arbete i en region där det i realiteten konstaterats brist på arbetskraft i yrket.

Sverige måste kunna vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att förebygga och hantera missförhållanden på den egna arbetsmarknaden. I annat fall saknas möjlighet att komma till rätta med situationen att det på vissa håll i landet riskerar att uppstå eller råder brist på arbetsföra personer. Sverige kan inte förlita sig på att andra EU-länder företar motsvarande åtgärder som bidrar till att deras medborgare får arbete på sådana platser i Sverige. Det kan rimligtvis inte heller krävas att Sverige ska bekosta åtgärder för att hantera arbetskraftsbrist i andra EU-länder. Sistnämnda förhållande skulle sannolikt även leda till att de kostnaderna för att uppnå de önskade effekterna inte längre kan motiveras.

Det ska inte bortses från att det därutöver också finns ett svenskt intresse av att skydda den nationella arbetsmarknaden så att den inte förlorar nyckelpersoner. EG-domstolen har uttalat att det kan antas att frågan om att skydda arbetsmarknaden från att förlora kvalificerad arbetskraft under vissa omständigheter och med beaktande av vissa villkor kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten av arbetstagare (se domen i ovan nämnda målet ITC, punkt 44).

Avslutningsvis bör understrykas att den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om flyttningsbidrag i högsta grad är direkt knuten till förverkligandet av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Som redovisats i det föregående ska Arbetsförmedlingen i varje enskilt fall göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning om stöd är motiverat. En sådan bedömning är nödvändig bl.a. för att uppnå syftet att endast ersätta förflyttningar som inte skulle ha skett utan bidrag. För att kunna göra en korrekt bedömning i detta hänseende krävs goda kunskaper om och erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden på såväl det nationella som det lokala planet samt även kunskaper om inhemsk praxis på närliggande områden.

På grund av det nu anförda anser regeringen fortfarande att systemet med flyttningsbidrag i sin nuvarande utformning får anses vara godtagbart från EG-rättsliga utgångspunkter.

Detta innebär inte att regeringen är omedveten om att Arbetsförmedlingens tillämpning av flyttningsbidragen kan vara problematisk med hänsyn till den fria rörligheten för arbetstagare. Regeringen är naturligtvis angelägen om att det svenska systemet inte ställer upp några

oberättigade hinder för denna fria rörlighet. Med anledning av vad kommissionen anfört ska vi därför tillsätta en utredning så snart som möjligt. En särskild utredare får i uppdrag att se över hur reglerna gällande flyttningsbidragen enligt förordning (1999:594) om flyttningsbidrag bör förändras. Syftet med förändringen är att flyttningsbidragen endast ska kunna beviljas i samband med anvisning till ett arbete. En sådan anvisning är inte begränsad till Sverige. Att anvisning kan ske även utanför Sverige slogs nyligen fast i en dom från Regeringsrätten i juni 2008 (mål nr 800-06). Regeringsrätten fastställde då att ett arbete i Norge som anvisats en arbetssökande i Sverige var ett lämpligt arbete som den arbetssökande var tvungen att acceptera för att inte få sin arbetslöshetsersättning nedsatt. Utredarens betänkande ska ligga till grund för att utforma förslag till ett icke-diskriminerande regelverk, vilket enligt ordinarie beredningsrutiner ska kunna presenteras senast i budgetpropositionen 2011 (september–oktober 2010). Utredningen bör söka samråd med företrädare för kommissionen. Regeringen ser därför fram emot ett fortsatt samarbete med kommissionen i denna fråga med målsättningen att hitta en lösning i samförstånd.

Därefter beslutade regeringen den 26 november 2009 om utredningsdirektiven (bilaga 1).

5.4 Motiverat yttrande 2010

Efter ha tagit del av de uppgifter Sverige lämnat gjorde kommissionen den bedömningen att Sverige underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 45 i EUF-fördraget. I ett s.k. motiverat yttrande till Sverige av den 18 mars 2010 anförde kommissionen under rubriken Rättslig bedömning följande:

26. Mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis anser kommissionen att villkoret att anställningen ska ligga i Sverige för att bidrag som flyttningsbidrag ska kunna beviljas kan utgöra ett hinder för arbetstagarnas fria rörlighet. Även om detta villkor inte föreskrivs i förordning (1999:594) om flyttningsbidrag vidgår de svenska myndigheterna att villkoret tillämpas enligt vedertagen praxis.

27. Europeiska unionens domstol har vid flera tillfällen konstaterat följande¹: ”*Alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för medborgarna inom gemenskapen att utöva*

¹ Domstolens dom av den 15 december 1995 i målet C-415/93, *Bosman*, REG 1995 s. I-04921. Domstolens dom av den 17 mars 2005 i målet C-109/04, *Kranemann*, REG 2005, s. I-2421. Domstolens dom av den 11 januari 2007 i målet C-208/05, *ITC*, REG 2007, s. I-181.

all slags yrkesverksamhet inom hela gemenskapen och de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. I detta sammanhang förfogar medlemsstaternas medborgare särskilt över en rätt som följer direkt av fördraget, nämligen att lämna sitt hemland för att bege sig till en annan medlemsstat och vistas där för att utöva ekonomisk verksamhet. Nationella bestämmelser genom vilka en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör således hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet” (se bl.a. Bosman C-415/93, punkterna 94–96, Kranemann C-109/04, punkterna 25–26, och ITC C-208/05, punkterna 31–33).

28. Domstolen anser också att det är ”oförenligt med rätten till fri rörlighet att en arbetstagare eller arbetssökande behandlas på ett mindre förmånligt sätt i den medlemsstat där han är medborgare än vad som skulle ha varit fallet om han inte hade använt sig av de rättigheter i fråga om fri rörlighet som han har enligt fördraget”².

[...]

34. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis gäller följande: ”En bestämmelse som hindrar den fria rörligheten för arbetstagare kan endast tillåtas om den har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall fordras även att tillämpningen av en sådan bestämmelse är ägnad att säkerställa att syftet i fråga uppnås och att denna tillämpning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte” (se bl.a. Kranemann C-109/04, punkt 33, och ITC C-208/05, punkt 37).
35. Kommissionen finner dock att de svenska myndigheterna har underlåtit att lämna tillräckligt välunderbyggda argument till stöd för begränsningen av arbetstagares fria rörlighet när det gäller tillgång till flyttningsbidrag, och att de inte heller lämnat några argument som visar att villkoret att anställningen ska vara belägen i Sverige för att flyttningsbidrag ska kunna beviljas inte går utöver vad som är nödvändigt av arbetsmarknadspolitiska skäl (proportionalitetsprövning).
36. Då de svenska myndigheterna inser att ”Arbetsförmedlingens tillämpning av flyttningsbidragen kan vara problematisk med hänsyn till den fria rörligheten för arbetstagare” erbjuder de sig i sitt svar av den 13 augusti 2009 att ”tillsätta en utredning som ska se över frågan och föreslå ändringar i regelverket angående flyttningsbidragen som moti-

² Dom i målet C-208/05 ITC (a.a.), punkt 34. Domstolens dom av den 11 juli 2002 i målet 224/98 D’Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 18.

veras av den svenska arbetsmarknadspolitiken samtidigt som de är icke-diskriminerande”.

37. För det ändamålet ska *”en särskild utredare [få] i uppdrag att se över hur reglerna gällande flyttningsbidragen enligt förordning (1999:594) om flyttningsbidrag bör förändras”* så att flyttningsbidragen endast ska kunna beviljas i samband med anvisning till ett arbete, inte nödvändigtvis i Sverige. De svenska myndigheterna säger följande: *”Att anvisning kan ske även utanför Sverige slogs nyligen fast i en dom från Regeringsrätten i juni 2008 (mål nr 800-06). Regeringsrätten fastställde då att ett arbete i Norge som anvisats en arbetsökande i Sverige var ett lämpligt arbete som den arbetsökande var tvungen att acceptera för att inte få sin arbetslöshetsersättning nedsatt”.* Utredarens betänkande ska ligga till grund för förslag till ett icke-diskriminerande regelverk som normalt ska läggas fram i budgetpropositionen för 2011 (september–oktober 2011). Utredningen bör även omfatta samråd med företrädare för kommissionen.
38. Trots det finner kommissionen de svenska myndigheternas förslag motsägelsefullt. Å ena sidan erkänner de att flyttningsbidrag begränsade till enbart anställningar i Sverige kan utgöra ett hinder för arbetstagarnas fria rörlighet, men å andra sidan förefaller de motivera det med hänvisningar till otillräckligt underbyggda arbetsmarknadspolitiska skäl. De lämnar inte heller någon exakt tidplan för den här utredningen eller de konkreta ändringar de kan tänka sig att införa.
39. Av ovan anförda skäl och trots de kontakter som tagits mellan kommissionen och de svenska myndigheterna sedan 2006 förefaller inte de svenska myndigheterna tydligt ha åtagit sig att se till att nationell förvaltningspraxis överensstämmer med EU-rätten.
40. Europeiska kommissionen anser därför att Konungariket Sverige underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen har anmodat Sverige att inom två månader från delfäendet, dvs. till den 22 maj 2010, vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet.

6 EU-rättsliga regler

6.1 En förändrad fördragsstruktur

Sedan utredningsdirektiven beslutades har Lissabonfördraget trätt i kraft, varigenom Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har ersatt EG-fördraget. De bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare som tidigare fanns i artikel 39 i EG-fördraget har i sak oförändrade förts över till artikel 45 i EUF-fördraget. Lissabonfördraget har också inneburit en ny begrepps-bildning i och med att begreppet Europeiska gemenskaperna (EG) utmönstrats och konsekvent ersatts med Europeiska unionen. Begreppen EG-rätt eller gemenskapsrätt har således ersatts av begreppen EU-rätt eller unionsrätt och EG-domstolen har bytt namn till EU-domstolen. I fortsättningen används de nya termer och begrepp som följer av Lissabonfördraget.

När det i det följande talas om EU och medlemsstater inom EU avses också Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och de stater som ingår i det området.

6.2 Kort om den fria rörligheten för arbetstagare

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare slås fast i artikel 45.1 i EUF-fördraget. Genom artikel 45.2 i EUF-fördraget förbjuds all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Förbudet tar sikte på både direkt och indirekt diskriminering. Rätten till fri rörlighet för arbetstagare innefattar, enligt artikel 45.3 i EUF-fördraget, rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning, att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål, att uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i

den staten, och att, på vissa villkor, stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där. Medlemsstaterna får inte införa ordningar som innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. De möjligheter till undantag som finns för medlemsstaterna att faktiskt uppställa sådana hinder berörs i avsnitt 6.5.

Av EU-domstolens fasta praxis följer att de rättigheter som slås fast i artikel 45 i EUF-fördraget inte bara tar sikte på nationalitetsdiskriminerande hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Även nationella regler och åtgärder som utan att vara diskriminerande kan hindra eller avskräcka medlemsstaternas medborgare att utnyttja den fria rörligheten omfattas.²⁸ Regler vars effekter på rörligheten är att betrakta som alltför indirekta och slumpmässiga faller dock utanför artikelns tillämpningsområde.²⁹ Också det fallet att en medlemsstats regler hindrar eller avskräcker de egna medborgarna från att lämna sitt hemland i syfte att arbeta i en annan medlemsstat innebär ett otillåtet hinder för den fria rörligheten.³⁰

6.3 Att bevilja flyttningsbidrag bara för anställning i Sverige innebär ett hinder för den fria rörligheten

Syftet med EUF-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten är enligt EU-domstolen att underlätta för medborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom EU och att förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat. Rätten till fri rörlighet innefattar därför inte bara en rätt att anta erbjudanden om anställning och bosätta sig i en annan medlemsstat, utan också en rätt att i detta syfte lämna den egna medlemsstaten.³¹ Av praxis följer även att det är oförenligt med den rätten att en arbetstagare eller den som söker arbete i en annan medlemsstat behandlas på ett mindre förmånligt sätt än vad som skulle ha varit fallet om personen i fråga

²⁸ Se bl.a. mål C-55/94 *Gebhard*, REG 1995, s. I-4165, punkt 37.

²⁹ Mål C-190/98 *Graf*, REG 2000, s. I-493.

³⁰ Se bl.a. mål C-208/05, *ITC*, REG 2007, s. I-181, punkt 33.

³¹ Se bl.a. mål C-18/95 *Terhoeve*, REG 1999, s. I-345, punkt 37.

inte använt sig av den rätt till fri rörlighet som följer av EUF-fördraget.³²

För att någon ska kunna få flyttningsbidrag i annan form än respension för sökanderesa krävs det att personen faktiskt har fått en anställning, men det krävs inte att han eller hon ska ha börjat arbeta i anställningen (se avsnitt 2). Den som har fått en anställning får anses omfattad av den rätt till fri rörlighet som artikel 45.1 i EUF-fördraget ger arbetstagare även om anställningen ännu inte tillträtts.

För att någon ska kunna få flyttningsbidrag i form av respension för sökanderesa krävs det att personen är eller riskerar att bli arbetslös och att resan bedöms nödvändig för att en anställning ska komma till stånd (se avsnitt 2). Även den som vill göra en resa som bedömts nödvändig för att en anställning ska komma till stånd får anses omfattad av den rätt till fri rörlighet som artikel 45.1 i EUF-fördraget ger arbetstagare.³³

Som framgått av avsnitt 2 och 5 beviljar Arbetsförmedlingen bara flyttningsbidrag för anställningar i Sverige. Regeringen har inte förnekat att en sådan tillämpning kan innebära ett visst hinder för den fria rörligheten för arbetstagare (se avsnitt 5.3). Följande domar från EU-domstolen är av särskilt intresse för bedömningen av frågan om det finns ett sådant hinder.

*Kranemann-målet*³⁴ avsåg tyska delstatsbestämmelser som innebar att tingsnotarier som fullgjorde sin obligatoriska praktiktjänstgöring i Tyskland fick ersättning för resor mellan hemmet och arbetsplatsen. De som förlagt delar av praktiken utomlands fick däremot själva betala den del av resan som avsåg sträckan utanför Tyskland. I målet slog EU-domstolen fast att om en medlemsstat valt att införa ett system enligt vilket vissa tjänster bara kan sökas av personer som fullgjort en praktiktjänstgöring, och systemet dessutom medger att delar av den fullgörs i en annan medlemsstat, så måste den säkerställa att organisationen av praktiken inte hindrar den fria rörligheten. Slutsatsen var att regler av detta slag missgynnar notarier som förlagt delar av praktiken utomlands och därför kunde avskräcka dem från att utnyttja den fria rörligheten.

³² Se bl.a. mål C-208/05 *ITC*, REG 2007, s. I-181, punkt 34.

³³ Mål C-292/89 *Antonissen*, REG 1991, s. I-745, punkt 13.

³⁴ Mål C-109/04 *Kranemann*, REG 2005, s. I-2421.

I *ITC-målet*³⁵ hade domstolen att ta ställning till en bestämmelse i den tyska sociallagen som gav privata arbetsförmedlingar rätt till ersättning i efterhand för att ha förmedlat arbete till arbetssökande. Som villkor uppställdes ett krav på att arbetet omfattades av obligatoriska socialförsäkringsavgifter i Tyskland. EU-domstolen fann att en sådan bestämmelse missgynnar arbetssökande som fått en anställning som omfattas av obligatoriska socialförsäkringsavgifter i en annan medlemsstat och därför avskräcker dessa personer från att utnyttja den fria rörligheten.

Om Sverige väljer att ha ett system där man av en statlig myndighet kan få viss ekonomisk ersättning för förflyttningar i samband med anställning, har jag mot bakgrund av dessa domar från EU-domstolen svårt att se annat än att det innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare att neka någon sådan ersättning på grund av att anställningen inte är i Sverige. Min slutsats är alltså att det innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare att bevilja flyttningsbidrag bara avseende anställning i Sverige. Att bevilja ersättning bara avseende den del av förflyttningen som sker inom Sverige skulle enligt min bedömning på motsvarande sätt innebära ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare.

Om man tills vidare bortser från bestämmelserna avseende stödområden, kan enligt min mening de villkor och begränsningar som uttryckligen uppställs i förordningen om flyttningsbidrag inte i sig anses innebära några hinder för den fria rörligheten för arbetstagare eller någon diskriminering på grund av nationalitet. De i den meningen neutrala bestämmelserna i förordningen får dock inte i praktiken tillämpas så att de innebär sådana hinder eller sådan diskriminering.

6.4 Vilka personkategorier ska enligt unionsrätten ha möjlighet till flyttningsbidrag?

6.4.1 Inledning

Det klagomål som initierat det överträdelseärende som kommissionen inlett mot Sverige gällde en i Sverige bosatt svensk medborgare som ville ha flyttningsbidrag i form av pendlingsstöd avseende

³⁵ Mål C-208/05 *ITC*, REG 2007, s. I-181.

en anställning i Danmark (se avsnitt 5.2). Att i Sverige bosatta svenska medborgare kan beviljas flyttningsbidrag är självklart. Som nyss konstaterats (avsnitt 6.3) innebär det ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare att i tillämpningen göra skillnad mellan i Sverige bosatta svenska medborgare genom att inte bevilja flyttningsbidrag avseende anställningar i annan medlemsstat än Sverige. Vad som ska beröras i detta avsnitt är i vilken utsträckning unionsrätten medför att Sverige är skyldig att ge andra än i Sverige bosatta svenska medborgare möjlighet till flyttningsbidrag, avseende anställning i Sverige eller annan medlemsstat, på samma villkor som i Sverige bosatta svenska medborgare.

Svaret på sådana frågeställningar är beroende av vilken karaktär flyttningsbidraget ska anses ha enligt unionsrätten. Vad det närmare bestämt gäller är i första hand om flyttningsbidraget är att anse som en sådan social förmån som avses i artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen³⁶ och/eller en sådan social trygghetsförmån som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen³⁷. Dessa frågor behandlas nedan i särskilda avsnitt.

6.4.2 Social förmån enligt förordning (EEG) nr 1612/68?

Enligt artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 ska en arbetstagarfrån en annan medlemsstat ha samma sociala och skattemässiga förmåner som statens egna medborgare. Med en social förmån avses enligt EU-domstolen "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".³⁸ Begreppet inkluderar således i princip alla förmåner som har någon social betydelse och som kan

³⁶ EGT L 257, 19.10.1968, s. 2.

³⁷ Den förordningen träder i kraft den 1 maj 2010 och ersätter då rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

³⁸ Se bl.a. mål C-213/05 *Geven*, REG 2007, s. I-6347, punkt 12.

underlätta integrationen. De förmåner som ryms inom flyttningsbidraget får därför anses omfattade av begreppet sociala förmåner.

Det är emellertid enligt EU-domstolens praxis i princip bara sådana arbetstagare som redan har inträtt på en medlemsstats arbetsmarknad som enligt artikeln har rätt till samma sociala förmåner från den medlemsstaten som medlemsstatens egna medborgare. Den som aldrig har haft en anställning i Sverige har alltså inte med stöd av den artikeln rätt till flyttningsbidrag på samma villkor som svenska medborgare.

Men innebär det förhållandet att den som är bosatt utomlands och aldrig har utfört arbete i Sverige men har fått en anställning i Sverige att han eller hon har inträtt på den svenska arbetsmarknaden på det sätt som krävs för samma möjlighet till sociala förmåner enligt artikeln som svenska medborgare? EUF-fördraget och förordning (EEG) nr 1612/68 ger inget entydigt svar på denna fråga. Uttalanden i EU-domstolens praxis tyder dock på att rätten till likabehandling enligt artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 bara omfattar migrerande arbetstagare som redan arbetar i den medlemsstat som betalar förmånen eller i vart fall redan befinner sig i denna medlemsstat.³⁹

Däremot framstår det som mera klart att den som vill göra ett besök i Sverige som bedöms som nödvändigt för att en anställning här ska komma till stånd inte redan härigenom kan anses ha inträtt på den svenska arbetsmarknaden på det sätt som krävs.

Av EU-domstolens praxis följer att personer som arbetar i en medlemsstat men som är bosatta i en annan medlemsstat, s.k. gränsarbetare, omfattas av artikel 45 i EUF-fördraget i personligt hänseende. Gränsarbetare har därför möjlighet att åberopa artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 för att få sociala förmåner i den medlemsstat där arbetet utförs på samma sätt som alla andra arbetstagare som avses i denna bestämmelse. EU-domstolen har i flera fall slagit fast att ett bosättningskrav i det land som beviljar en förmån som omfattas av förordningen riskerar att få en indirekt diskriminerande effekt, eftersom kravet lättare uppfylls av landets egna arbetstagare än av arbetstagare från andra medlemsstater.⁴⁰ En i Danmark bosatt dansk medborgare som har arbetat i Sverige men blivit arbetslös och fått ett nytt arbete i Finland ska således enligt

³⁹ Se mål C-138/02 *Collins*, REG, 2004, s. I-2703, punkterna 30 och 31.

⁴⁰ Se bl.a. mål C-213/05 *Geven*, REG 2007, s. I-6347, punkterna 15, 19 och 20 samt mål C-212/05 *Hartmann*, REG 2007, s. I-6303, punkterna 24, 30 och 31.

artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 ha samma möjlighet till flyttningsbidrag som en i Sverige bosatt svensk medborgare som fått ett arbete i Finland.

I artikel 5 i förordning (EEG) nr 1612/68 finns det en bestämmelse om att en medborgare i en medlemsstat som söker anställning inom en annan medlemsstats territorium ska få samma hjälp där som den som ges av arbetsförmedlingarna i denna stat till dess egna medborgare som söker anställning. Arbetsförmedlingens beviljande av den ekonomiska förmånen flyttningsbidrag kan inte anses vara sådan ”hjälp” som åsyftas i den artikeln. Det följer av fast praxis i EU-domstolen att den som söker arbete i en annan medlemsstat men ännu inte har fått en anställning, inte har någon på förordningen grundad rätt till likabehandling i fråga om sociala förmåner.⁴¹ En annan sak är att arbetssökande numera har en mer begränsad rätt till likabehandling med stöd av EUF-fördraget (se avsnitt 6.4.4.).

Däremot torde den övriga service som Arbetsförmedlingen ger svenska arbetssökande i form av inskrivning, information om och anvisning till lediga arbeten m.m. vara att betrakta som ”hjälp” enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1612/68. I Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (1 § AMSFS 2005:4) finns det också en uttrycklig bestämmelse om att alla som har rätt att arbeta i Sverige också har rätt att skrivas in hos och få service av den offentliga arbetsförmedlingen.

6.4.3 Förmån enligt förordning (EG) nr 883/2004?

Att flyttningsbidrag omfattas av begreppet ”social förmån” i artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 utesluter inte att flyttningsbidrag samtidigt kan omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.⁴² Begreppet ”social trygghet” tar till skillnad från begreppet social förmån sikte på vissa inom unionsrätten bestämda socialförsäkringsförmåner som hänför sig till någon av de grenar av social trygghet som anges i artikel 3.1 i denna förordning och som i punkten f särskilt nämner ”förmåner vid arbetslöshet”.

⁴¹ Se mål C-138/02 *Collins*, REG, 2004, s. I-2703, punkterna 31–33.

⁴² EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

Av artikel 7 framgår det att ett bosättningskrav som huvudregel inte får uppställas som villkor för rätt till sådana kontantförmåner som omfattas förordningen. Från förbudet undantas sådana "särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner" som avses i artikel 70. Flyttningsbidraget omfattas dock inte av detta undantag redan av det skälet att det inte finns upptaget i en särskild bilaga till förordningen⁴³, vilket enligt samma artikel utgör ett villkor för att undantaget ska gälla.

Beträffande arbetslöshetsförmåner gäller dock särskilda regler enligt vilka den behöriga medlemsstaten får uppställa ett bosättningskrav utom i två särskilt angivna situationer.⁴⁴ Det gäller dels bestämmelsen i artikel 64 enligt vilken den som söker arbete i en annan medlemsstat får behålla rätten till kontanta arbetslöshetsförmåner under tre månader (under vissa omständigheter högst sex månader), dels artikel 65 som avser arbetslösa personer som tidigare varit anställda och som under sin senaste anställning var bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga medlemsstaten.

Frågan är då om flyttningsbidrag är sådana "förmåner vid arbetslöshet" som omfattas av förordningen. För att besvara den frågan måste man enligt EU-domstolen undersöka förmånens grundläggande beståndsdelar, i synnerhet dess ändamål och villkoren för dess beviljande. Huruvida förmånen i fråga i den nationella lagstiftningen betecknas som en social trygghetsförmån eller inte är utan betydelse vid bedömningen. Av fast praxis framgår det vidare att en förmån är en social trygghetsförmån bara om den beviljas mottagaren utan någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov och om den grundas på förhållanden som definieras i lag.⁴⁵

Mot bakgrund av dessa uttalanden finns det faktorer som talar för att flyttningsbidrag enligt sin nuvarande utformning skulle kunna omfattas av förordning (EG) nr 883/2004. Bidraget beviljas utifrån objektiva kriterier som angetts i lagstiftning, Arbetsförmedlingen gör inte någon individuell och skönsmässig bedömning av sökandens personliga behov, och bidragen skulle kunna anses

⁴³ Bilaga X.

⁴⁴ Artikel 63 i förordningen.

⁴⁵ Se bl.a. mål C-101/04 *Noteboom*, REG 2005, s. I-771, punkterna 21 och 24.

avsedda att täcka risken för arbetslöshet genom att minska eller förebygga denna risk.⁴⁶

Att pendlingsstöd, och förmodligen för det allra mesta också respenning för bohagstransport, lämnas till anställda för tid då de faktiskt tillträtt sin anställning och således inte längre är arbetslösa talar å andra sidan emot att åtminstone dessa bidragsformer skulle vara att anse som ”förmåner vid arbetslöshet” enligt förordningen. I EU-domstolens praxis finns det också uttalanden som pekar mot att en förmån, för att utgöra en ”förmån vid arbetslöshet” i förordningens mening, ska avse att täcka risken för inkomstförlust till följd av att arbetstagaren förlorar sitt arbete trots att denne fortfarande är förmögen att arbeta.⁴⁷ Om begreppet ”förmån vid arbetslöshet” har denna innebörd, faller alla stödformer enligt flyttningsbidraget utanför förordningens tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det är osäkert om och i vilken utsträckning flyttningsbidrag i dag omfattas av förordning (EG) nr 883/2004.

En annan sak är vilken betydelse det skulle ha för de frågor som här är under bedömning om flyttningsbidraget skulle vara att betrakta som en arbetslöshetsförmån som omfattas av förordningen. En konsekvens skulle vara att lagvalsreglerna i artikel 11 blir tillämpliga. Av EU-domstolens fasta praxis följer att bestämmelserna utgör ett komplett system av konfliktregler som innebär att medlemsstaterna är förhindrade att tillämpa sina egna regler på situationer där enligt förordningen en annan medlemsstats lagstiftning ska tillämpas.⁴⁸ Lagvalsreglerna innebär i princip att en person som ”har anställning” i en medlemsstat bara omfattas av lagstiftningen i den staten (den behöriga medlemsstaten) såvitt avser förmåner vid arbetslöshet, dvs. bara har rätt till sådana förmåner från den staten. Uttrycket ”har anställning” i den svenska versionen av förordningen talar för att det räcker att en person har träffat ett anställningsavtal om arbete i en medlemsstat. En jämförelse med de engelska, tyska och franska språkversionerna av förordningen ger dock vid handen att det är troligare att vad som krävs är att personen också faktiskt bedriver verksamhet som

⁴⁶ I mål 375/85 *Campana*, REG 1987, s. 2387 (svensk översättning saknas) slog EU-domstolen fast att ett ekonomiskt stöd som utgick vid yrkesutbildning av personer som var eller riskerade att bli arbetslösa omfattades av förordningen.

⁴⁷ Se mål C-406/04 *De Cuyper*, REG 2006, s. I-6947, punkt 27.

⁴⁸ Se bl.a. mål 302/84 *Ten Holder*, REG 1986, s. 1821, punkt 21 (svensk översättning saknas) som rörde tolkningen av artikel 13.2 a i förordning (EEG) 1408/71.

anställd i medlemsstaten, dvs. har tillträtt anställningen.⁴⁹ Denna tolkning får även stöd av formuleringen av lagvalsregeln i artikel 13.1 som reglerar vilken medlemsstats lagstiftning som ska tillämpas på den som ”normalt arbetar” som anställd i två eller flera medlemsstater. Uttrycket ”normalt arbetar” talar för att man redan måste ha tillträtt anställningen. Det vore märkligt om regeln i artikel 13.1, som i praktiken anger hur artikel 11 ska tillämpas i en viss situation, i detta avseende skulle ta sikte på en annan personkrets än artikel 11.

Vad som nu har sagts skulle, om flyttningsbidrag anses vara ”förmåner vid arbetslöshet”, få till följd att personer som är bosatta i Sverige men som får en anställning i en annan medlemsstat och tillträder den inte längre omfattas av den svenska lagstiftningen om flyttningsbidrag. Detta skulle i sin tur i praktiken innebära att den som kommit att uppfylla kraven för pendlingsstöd eller respension för bohagstransport genom att få och tillträda en anställning i en annan medlemsstat än Sverige just därigenom skulle förlora sin möjlighet till svenskt flyttningsbidrag. Redan denna – överraskande – konsekvens får anses vara ett ganska starkt argument för att i vart fall dessa bidragsformer inte är att anse som ”förmåner vid arbetslöshet”.

Personer som är bosatta i en annan medlemsstat och som får en anställning i Sverige skulle enligt samma lagvalsregler kanske komma att omfattas av möjligheten till svenskt flyttningsbidrag, t.ex. pendlingsstöd eller respension för bohagstransport från utlandet till Sverige. Att den som redan tillträtt en anställning i Sverige skulle enligt lagvalsregeln i princip omfattas av svensk lagstiftning om förmåner vid arbetslöshet torde vara klart. Men den som redan tillträtt en anställning har inte möjlighet att få pendlingsstöd, eftersom ansökan om detta ska göras innan anställningen tillträds. Det är, såvitt framkommit, inte prövat om lagvalsregeln innebär att svensk lagstiftning ska tillämpas redan när någon från utlandet träffat avtal om anställning i Sverige så att ansökan om pendlingsstöd kan göras före tillträdet. Vad som ovan har sagts talar dock för att svensk lagstiftning ska tillämpas först i och med att anställningen i Sverige tillträds.

En annan konsekvens av att flyttningsbidrag skulle anses omfattade av förordning (EG) nr 883/2004 skulle vara att ett bosätt-

⁴⁹ I dessa används uttryckssätten ”pursuing an activity as an employed [...] person”, “eine Beschäftigung [...] ausübt” respektive “exerce une activité salariée”.

ningskrav får uppställas som villkor för bidrag, utom i de situationer som anges i artiklarna 64 och 65 (se ovan). Av EU-domstolens praxis följer emellertid att förordningen, som antagits med stöd av artikel 48 i EUF-fördraget, ska tolkas mot bakgrund av denna artikels syfte, vilket är att bidra till att åstadkomma en fri rörlighet för migrerande arbetstagare som är så fullständig som möjligt. Ett bosättningskrav måste därför gå att förena med den likabehandlingsprincip som framgår av artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 och som utgör en precisering av diskrimineringsförbudet i artikel 45.2 i EUF-fördraget. Det innebär att kravet endast kan upprätthållas om det är objektivt motiverat och står i proportion till det eftersträvade syftet.⁵⁰

6.4.4 Unionsmedborgare som finns här men inte har inträtt på den svenska arbetsmarknaden

Som framgått av avsnitt 6.4.2 ska i princip bara sådana arbetstagare som redan inträtt på den svenska arbetsmarknaden enligt artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 ha samma möjlighet till flyttningsbidrag som i Sverige bosatta svenska medborgare. EU-domstolen har emellertid numera i domen *Collins*⁵¹ fastslagit att just i fråga om sådana ekonomiska förmåner som är avsedda att underlätta tillträdet till arbete på en medlemsstats arbetsmarknad gäller kravet på likabehandling mellan alla unionsmedborgare som är arbetssökande även sådana personer som inte kan anses ha redan inträtt på den aktuella medlemsstatens arbetsmarknad.

Fallet rörde en irländsk medborgare som sökt arbete i Storbritannien och som fått avslag på en ansökan om ett särskilt bidrag till arbetssökande vars syfte var att underlätta tillträde till arbetsmarknaden. Som skäl för beslutet anfördes att han inte kunde anses varaktigt bosatt i landet. EU-domstolen slog i målet fast, med beaktande av inrättandet av unionsmedborgarskapet och den praxis som utvecklats mot bakgrund av dessa bestämmelser, att det inte längre kan anses förenligt med artikel 45.2 i EUF-fördraget att helt utesluta arbetssökande från andra medlemsstater från rätten till en sådan förmån. Ett bosättningsvillkor ansågs mot denna bakgrund motiverat endast om det grundas på objektiva hänsyn som är

⁵⁰ Se mål C-287/05 *Hendrix*, REG 2007, s. I-6909, punkterna 52–54.

⁵¹ Mål C-138/02 *Collins*, REG, 2004, s. I-2703.

oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det eftersträvade syftet. Kravet på ett samband mellan den som gör anspråk på förmånen och den aktuella geografiska arbetsmarknaden ansågs utgöra ett sådant objektiva hänsyn.⁵² Detta samband kan enligt domstolen bl.a. anses styrkt om en person under en rimlig tidsrymd verkligen sökt arbete i den aktuella medlemsstaten. Det är de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna som ska fastställa om ett sådant faktiskt samband finns.⁵³

Flyttningsbidrag får anses vara en sådan ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till arbete på den svenska arbetsmarknaden som EU-domstolen avsåg i domen. Kravet på likabehandling gäller dock bara sådana unionsmedborgare som på laglig grund uppehåller sig i Sverige för att söka arbete och således inte den som från utlandet ansöker om flyttningsbidrag.

En fråga i sammanhanget är dock om redan det förhållandet att man har fått en anställning – eller kanske bara en anställningsintervju – här innebär att man har ett tillräckligt faktiskt samband med den svenska arbetsmarknaden?

Frågan har såvitt utredningen funnit inte behandlats i praxis.

Vad som möjligen skulle kunna användas som ett argument mot att personer som inte redan vistas i Sverige har rätt till flyttningsbidrag är att de inte befinner sig i en jämförbar situation med arbetstagare och arbetssökande som redan uppehåller sig här. Diskriminering kan bara uppkomma genom att jämförbara situationer behandlas olika eller att olika situationer behandlas lika. Det finns flera exempel från praxis där EU-domstolen har använt sig av detta test för att avgöra om de villkor medlemsstaterna uppställt för rätt till olika förmåner är förenliga med diskrimineringsförbudet i artikel 45.2 i EUF-fördraget.⁵⁴

⁵² I den praxis som EU-domstolen har utvecklat avseende icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgares rätt till fri rörlighet används uttrycket ”objektiva hänsyn” som en beteckning på omständigheter som en medlemsstat kan anföra till stöd för att behålla bestämmelser som hindrar den fria rörligheten. Det finns ingenting som tyder på att domstolen härmed avser något annat än vad avses med uttrycket ”tvingande hänsyn i det allmännas intresse” och som används i mål som rör tillämpningen av reglerna om fri rörlighet för ekonomiskt aktiva personer och tjänster.

⁵³ Förenade målen *Vatsouras* C-22/08 och *Koupatantze* C-23/08, punkt 41 (ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen).

⁵⁴ Se bl.a. mål C-279/93 *Schumacker*, REG 1995, s. I-225, punkt 30 och mål C-411/98 *Angelo Ferlini*, REG 2000, s. I-8081, punkt 51. Jämför EU-domstolens resonemang i mål C-314/05 *Laval un Partneri Ltd*, REG 2007, s. I-11767, punkterna 114–116. Domstolen fann här att delar av den svenska medbestämmandelagen stred mot diskrimineringsförbudet i artikel 50 i

6.5 Möjligheterna till undantag vid tvingande allmänintresse

I avsaknad av stöd i regler på EU-nivå måste enligt fast praxis från EU-domstolen nationella åtgärder som kan hindra eller avskräcka en unionsmedborgare från att utnyttja den fria rörligheten tillämpas på ett icke nationalitetsdiskriminerande sätt och motiveras av ett tvingande hänsyn i det allmännas intresse. Åtgärden måste dessutom uppfylla kraven enligt proportionalitetsprincipen, dvs. utgöra ett lämpligt sätt att uppnå det eftersträfvade syftet och inte gå längre än nödvändigt för att uppnå syftet.⁵⁵ Arbetsförmedlingens nuvarande tillämpning av förordningen om flyttningsbidrag utgör som framgått av avsnitt 6.3 ett hinder för den fria rörligheten. Kravet på att arbetet ska vara i Sverige verkar dock tillämpas på ett icke nationalitetsdiskriminerande sätt, eftersom det tillämpas lika på svenska medborgare och arbetstagare och arbetssökande från andra medlemsstater.

Av fast praxis följer vidare att även på områden där EU saknar möjlighet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftningar, t.ex. avseende sysselsättningspolitiken, så måste medlemsstaterna utöva sin behörighet på ett sätt som inte hindrar den fria rörligheten.⁵⁶ Det betyder att om Sverige har valt att införa ett flyttningsbidrag måste också villkoren för att komma i åtnjutande av bidraget utformas på ett sätt som inte strider mot EUF-fördraget.

EU-domstolen har ansett att främjande av sysselsättningen är ett tvingande hänsyn till allmänintresset.⁵⁷ Allmänna påståenden om att sysselsättningen gynnas av en viss åtgärd räcker dock inte för att kunna tillämpa regler som begränsar den fria rörligheten utan någon form av precisering krävs.⁵⁸

EG-fördraget (nu artikel 57 i EUF-fördraget), just därför att reglerna innebär att företag som är etablerade i andra medlemsstater och som är bundna av ett kollektivavtal i rättsligt hänseende behandlas på samma sätt som svenska företag som inte har tecknat ett sådant avtal (dvs. olika fall behandlas lika).

⁵⁵ Se bl.a. mål C-55/94 *Gebhard*, REG 1995, s. I-4165, punkt 37.

⁵⁶ EU:s behörighet på sysselsättningsområdet framgår av avdelning IX i EUF-fördraget. Enligt artikel 147 i EUF-fördraget ska unionens insatser begränsas till att uppmuntra till ett samarbete mellan medlemsstaterna och till att vidta stödjande och kompletterande åtgärder. Av artikel 149 i EUF-fördraget framgår det att all harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar på området är förbjuden.

⁵⁷ Mål C-208/05 *ITC*, REG 2007, s. I-181, punkt 39.

⁵⁸ Mål C-208/05 *ITC*, REG 2007, s. I-181, punkt 41.

I svaret till kommissionen (se avsnitt 5.3) utvecklar regeringen argumenten och hävdar att flyttningsbidraget inte bara bidrar till en ökad flexibilitet och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden genom att bidra till en utjämning av sysselsättningsläget mellan olika regioner, utan att det också stimulerar nyckelpersoner att flytta till ur ett regionalt utvecklingsperspektiv särskilt utsatta regioner. Vidare sägs att Sverige måste kunna vidta åtgärder för att förebygga och hantera missförhållanden på den egna arbetsmarknaden samt att vi inte kan förlita oss på att andra länder vidtar åtgärder som leder till att deras medborgare tar bristyrken i Sverige. Ett ytterligare argument är att om rätten till flyttningsbidrag utsträcktes till att omfatta anställningar utanför Sverige så skulle det kunna leda till att Sverige förlorar nyckelpersoner. Avslutningsvis framhålls att den praktiska tillämpningen av reglerna förutsätter goda kunskaper om arbetsmarknads- och sysselsättningsläget på såväl det lokala som det nationella planet samt om inhemsk praxis på näraliggande områden.

Mot argumenten att flyttningsbidraget bidrar till att öka rörligheten och flexibiliteten på den svenska arbetsmarknaden och att det kan stimulera nyckelpersoner att flytta till ur regionalt utvecklingsperspektiv särskilt utsatta regioner finns inget att invända. Däremot är det svårt att se att ett beviljande av flyttningsbidrag för anställning i andra medlemsstater skulle motverka dessa syften. Visserligen skulle en utvidgad rätt till flyttningsbidrag kunna leda till att nyckelpersoner söker sig till arbetsmarknaden i andra medlemsstater. Dock torde en tillämpning av reglerna som innebär att bidrag under inga omständigheter beviljas avseende anställningar i en annan medlemsstat gå längre än vad som är nödvändigt för att motverka att den svenska arbetsmarknaden förlorar nyckelpersoner.

En begränsning till att endast avse anställningar i Sverige av det skälet att andra länder inte vidtar motsvarande åtgärder till nytta för svensk arbetsmarknad skulle knappast godtas av EU-domstolen. Sverige är ju skyldigt att uppfylla de krav som unionsrätten ställer oberoende av vilka förmåner andra medlemsstater väljer att införa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Vad slutligen gäller argumentet att det saknas tillräckliga kunskaper om arbetsmarknaden i andra länder för att kunna göra korrekta bedömningar är följande av intresse. Arbetsförmedlingen ingår i samarbetsnätverket Eures (European Employment Services) som ska främja fri rörlighet för arbetstagare inom EES och som ger

särskild rådgivning och vägledning om rättigheter och skyldigheter för arbetstagare som bor i ett land och arbetar i ett annat. Av nätverkets hemsida framgår att Eures har ett personalnätverk med omkring 800 rådgivare över hela Europa som dagligen är i kontakt med arbetssökande och arbetsgivare. Nätverket har för närvarande också drygt 20 gränsöverskridande partnerskap spridda över hela Europa. Partnerskapen syftar till att tillmötesgå behovet av information och samordning i samband med arbetskraftens rörlighet i gränsregionerna och omfattar offentliga arbetsförmedlingar och yrkesutbildningsinrättningar, arbetsgivare och fackliga organisationer, lokala myndigheter och andra institutioner som arbetar med sysselsättning och yrkesutbildning. Dessa gränsöverskridande partnerskap utgör värdefulla kontaktpunkter för sysselsättningsmyndigheterna i regionerna, för länderna och för arbetsmarknadens parter. De har också en nyckelroll när det gäller att skapa en verklig europeisk arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen torde mot denna bakgrund inte ha några större problem att få fram den kunskap och information om arbetsmarknaden i andra länder inom EES, särskilt inte i gränsregioner, som krävs för att bedöma om ett flyttningsbidrag är motiverat. Går det däremot, trots ansträngningar, inte att få fram nödvändig information torde det inte strida mot EUF-fördraget att avslå en ansökan om flyttningsbidrag.

Vid en samlad bedömning framstår det mot denna bakgrund som mindre troligt att EU-domstolen, vid en eventuell prövning, skulle låta sig övertygas om att det huvudsakliga syftet med flyttningsbidraget – att öka rörligheten och flexibiliteten på den svenska arbetsmarknaden – inte skulle kunna nås på ett mindre ingripande sätt än att kräva att arbetet ska vara förlagt till Sverige.

Det finns emellertid andra argument som medlemsstaterna angett som skäl för att införa åtgärder som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare och som godtagits av EU-domstolen. Utgångspunkten är att rent ekonomiska skäl inte kan utgöra ett tvingande allmänintresse.⁵⁹ Av två domar som avsåg rätt till studiemedel framgår det dock att medlemsstaterna får vidta åtgärder för att försäkra sig om att det bistånd som beviljas studenter för studier i en annan medlemsstat inte blir en orimlig börda som kan

⁵⁹ Se bl.a. mål C-109/04 *Kranemann*, REG 2005, s. I-2421, punkt 34 och mål C-209/03 *Bidar*, REG 2005, s. I-2119, punkt 68.

påverka den sammanlagda nivån på det bistånd som totalt kan ges.⁶⁰ Ett motsvarande resonemang borde kunna tillämpas på möjligheten till flyttningsbidrag. Om Arbetsförmedlingens tillämpning av reglerna är nödvändig för att inte det ursprungliga och huvudsakliga syftet med bidraget ska äventyras – att öka rörligheten och flexibiliteten på den svenska arbetsmarknaden – torde kravet på ett tvingande allmänintresse vara uppfyllt.

Givet de språkliga och kulturella skillnaderna mellan EU:s medlemsstater får det dock antas att en relativt liten andel av de bidragsberättigade skulle utnyttja denna möjlighet, och även vid ett korrekt tillämpat flyttningsbidrag så skulle kostnaderna vara små i förhållande till kostnaderna för den totala arbetsmarknadspolitiken (jämför avsnitt 14). Till detta kommer att varje arbetssökande med svensk arbetslöshetsersättning som får ett nytt arbete – även om det är i en annan medlemsstat – minskar trycket på den svenska statskassan.

Sannolikheten för att ett slopande av det krav på att arbetet ska vara förlagt till Sverige som ställts upp i tillämpningen skulle kunna leda till en orimlig börda som kan påverka den sammanlagda nivån på det bidrag som totalt kan ges får därför bedömas som liten.

Enligt utredningsdirektiven ska flyttningsbidrag kunna beviljas bara den som bl.a. är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen. Enligt gällande myndighetsföreskrifter är en förutsättning för inskrivning att personen gör ett personligt besök hos förmedlingen (se avsnitt 4.1). Ett krav på personligt besök som förutsättning för inskrivning och därmed tillgång till Arbetsförmedlingens service och flyttningsbidrag kan hävdas leda till indirekt diskriminering av arbetssökande från andra medlemsstater som inte vistas i Sverige, eftersom dessa kan ha svårare än svenskar i Sverige att göra ett personligt besök hos en myndighet i Sverige. Som nämnts i avsnitt 6.4.2 får den service som Arbetsförmedlingen ger i form av bl.a. inskrivning anses vara att betrakta som sådan ”hjälp” enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1612/68 som arbetssökande från andra medlemsstater ska få i samma utsträckning som svenskar får det. Frågan om krav på personligt besök kan uppställas som förutsättning för sådan hjälp har såvitt framkommit inte belysts i EU-domstolens praxis. Det kan inte ens anses klarlagt om eller i vilken utsträckning någon som inte vistas i Sverige men som söker

⁶⁰ Se förenade målen C-11/06 och C-12/06 *Morgan och Bucher*, REG 2007, s. I-9161, punkt 43 samt mål C-209/03 *Bidar*, REG 2005, s. I-2119, punkterna 56 och 57.

arbete här enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1612/68 eller artikel 45.2 i EUF-fördraget ska ha rätt till likabehandling i fråga om Arbetsförmedlingens hjälp.

Som framgår av avsnitt 4.3 är avsikten att Arbetsförmedlingen och den arbetssökande ska komma överens om en individuell handlingsplan. Den individuella handlingsplanen är i det enskilda fallet ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt instrument som ska bidra till att myndighetens insatser blir effektiva och som därmed ytterst syftar till att främja sysselsättningen. Kravet på att i samband med ett personligt besök överenskomma en individuell handlingsplan får – i avsaknad av rättspraxis från EU-domstolen om motsatsen – i vart fall anses vara en både ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd för att främja sysselsättningen. Kravet på ett personligt besök får därför under alla förhållanden anses tillåtet enligt EU-rätten.

6.6 EU-rättsliga aspekter på nuvarande villkor för flyttningsbidrag

6.6.1 Inledning

Avslutningsvis i detta avsnitt finns det anledning att beröra några andra bestämmelser i förordningen om flyttningsbidrag ur ett EU-rättsligt perspektiv.

Av 3 § framgår det att flyttningsbidrag inte får lämnas om anställningen är arbetstagarens första efter avslutad utbildning. Denna begränsning gäller dock inte om utbildningen är en arbetsmarknadsutbildning eller en kommunal vuxenutbildning. Av 6 § första stycket följer det att respennning får lämnas utan att villkoren i 5 § är uppfyllda till den som har en yrkeshögskoleutbildning och som har fått anställning i yrket vid ett stödberättigat företag i en ort som avses i förordning (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, om arbetskraft med sådan utbildning inte finns att få tag i på orten. Med yrkeshögskoleutbildning torde avses en sådan eftergymnasial utbildningsform som kombinerar teori med arbetslivsanknutet lärande och som regleras i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Av 6 § andra stycket förordningen om flyttningsbidrag följer det vidare att den som bor inom ett stödområde och som har fått stadigvarande anställning i en annan ort kan få respennning utan att

villkoren i 5 § är uppfyllda, om flyttningen förbättrar möjligheterna för någon annan arbetsökande som har svårt att byta bostadsort att få arbete inom stödområdet.

Några frågor med EU-rättslig anknytning kan identifieras mot bakgrund av dessa bestämmelser. Den första frågan rör förhållandet till EU-domstolens praxis om erkännande av utländska yrkeskvalifikationer, den andra frågan rör förhållandet till EUF-fördragets regler om statligt stöd till företag (statsstöd) som vrider konkurrensen snett och den tredje frågan rör hur de utvidgade möjligheterna till respension avseende stödområden i Sverige förhåller sig till den fria rörligheten för arbetstagare.

6.6.2 Utländska utbildningar

Inom EU gäller en princip som innebär att en medlemsstat, vid en ansökan från någon om att få tillträde till ett reglerat yrke, är skyldig att jämföra de kvalifikationer som intygas genom ett behörighetsbevis utfärdat i en annan medlemsstat med de som krävs för att utöva samma yrke i det mottagande landet. Om jämförelsen visar att kvalifikationerna åtminstone är likvärdiga, finns det en skyldighet att erkänna det utländska behörighetsbeviset, dvs. ge tillträde till det reglerade yrket.⁶¹ Principen ska enligt EU-domstolens praxis också tillämpas när yrket inte är reglerat, dvs. när det för tillträde till yrket inte enligt lagstiftning krävs ett särskilt behörighetsbevis. I det senare fallet ska de behöriga myndigheter som ansvarar för en klassificering av medborgare från andra medlemsstater som kan vara av betydelse för möjligheten att få ett arbete i det mottagande landet, vid klassificeringen ta hänsyn till examensbevis, kunskaper, kvalifikationer och andra bevis som personen i fråga skaffat sig i en annan medlemsstat.⁶²

Kravet i 6 § första stycket förordningen om flyttningsbidrag på att sökanden ska ha genomgått en yrkeshögskoleutbildning innebär inte att yrket är reglerat i den mening som ovan har nämnts, eftersom det inte är avgörande för att få tillträde till yrket i sig. En tillämpning enligt bestämmelsens ordalydelse innebär dock att

⁶¹ Mål C-340/89 *Vlassopoulou*, REG 1991, s. I-2357. Principen kommer också till uttryck i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

⁶² Mål C-164/94 *Aranitis*, REG 1996, s. I-135, punkterna 31 och 32. Se även mål C-586/08 *Angelo Rubino*, punkt 34 (ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen).

personer med utbildningar från andra medlemsstater klassificeras som obehöriga att ansöka om respension, vilket försvårar deras tillträde till den svenska arbetsmarknaden och därmed hindrar den fria rörligheten för arbetstagare. Samma effekt får bestämmelsen i 3 § förordningen om flyttningsbidrag enligt vilken flyttningsbidrag får lämnas direkt efter en avslutad utbildning endast om utbildningen är en arbetsmarknadsutbildning eller en kommunal vuxenutbildning. Av den praxis som ovan har nämnts följer att Arbetsförmedlingen i dessa fall är skyldig att undersöka om sökandens kvalifikationer motsvarar kraven i en svensk yrkeshögskoleutbildning, arbetsmarknadsutbildning respektive kommunal vuxenutbildning. Är kvalifikationerna likvärdiga, ska personerna ha möjlighet att få flyttningsbidrag på i övrigt samma villkor som om utbildningen hade varit svensk.

6.6.3 Statsstöd

Av artikel 107.1 i EUF-fördraget framgår det att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel (statsstöd), av vilket slag det än är, och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenliga med den inre marknaden om de påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Begreppet ”stöd” har av EU-domstolen givits en vid definition och omfattar varje åtgärd ”varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som skall främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen”.⁶³ Ett bidrag i form av respension som endast lämnas avseende anställningar i företag inom vissa geografiska områden skulle kunna omfattas av denna definition och därmed av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Genom den s.k. de minimis-förordningen som kommissionen antog 2006 undantas emellertid stöd ”av mindre betydelse” från artikelns tillämpningsområde⁶⁴, och genom den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen undantas vissa regionala investerings-

⁶³ Mål 61/79 *Denkavit*, REG 1980, s. 1205, punkt 31.

⁶⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse, EUT L 379, 28.12.2006, s. 5.

och sysselsättningsstöd.⁶⁵ I förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, till vilken 6 § första stycket förordningen om flyttningsbidrag hänvisar, fastställs det var i landet företagsstöd kan lämnas enligt bl.a. förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling och förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag. Av de två sistnämnda förordningarna framgår det att bidrag bara får lämnas i enlighet med de begränsningar som fastställs i de minimis-förordningen respektive den allmänna gruppundantagsförordningen. Så länge dessa villkor är uppfyllda torde bestämmelsen i 6 § förordningen om flyttningsbidrag om att respenning får lämnas avseende arbete i ett stödberättigat företag i Sverige inte komma i konflikt med EU:s statsstödsregler.

6.6.4 Svenska stödområden och fri rörlighet för arbetstagare

Att respenning enligt 6 § första stycket förordningen om flyttningsbidrag bara lämnas utan de begränsningar som anges i 5 § till personer som flyttar till ett stödområde i Sverige kan utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Det blir ju mer attraktivt att ta ett arbete i (en del av) Sverige än i en annan medlemsstat, eftersom respenning enligt bestämmelsen bara kan lämnas i det förra fallet. Att bestämmelsen, som främst får anses vara föranledd av regionalpolitiska motiv, torde vara förenlig med EU:s statsstödsregler innebär knappast att den med automatik också är förenlig med bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare i artikel 45 i EUF-fördraget. Utan någon närmare vägledning i praxis får frågan om syftena bakom bestämmelsen är sådana att hindret kan motiveras av ett tvingande hänsyn i det allmännas intresse anses öppen.

Vad däremot gäller bestämmelsen i 6 § andra stycket, som innehåller ett krav på bosättning i ett stödområde, är det svårt att se att den skulle begränsa den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom respenning kan lämnas oberoende av sökandens nationalitet och

⁶⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning), EUT L 214, 9.8.2008, s. 3. Stöd som understiger de tröskelvärden som anges i de minimis-förordningen eller som omfattas gruppundantagsförordningen behöver inte heller anmälas till kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

oavsett om den nya stadigvarande anställningen finns på en annan ort i Sverige eller i en annan medlemsstat. Möjligen skulle den kunna anses ha en indirekt nationalitetsdiskriminerande effekt, eftersom betydligt fler svenska än utländska medborgare torde bo inom ett stödområde. Den bestämmelsen torde dock kunna motiveras av intresset av att främja sysselsättningen för arbetslösa som bor i stödområden och har svårt att byta bostadsort, något som enligt vad som tidigare nämnts av EU-domstolen har ansetts utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset.⁶⁶ Bestämmelsen torde få bara marginella återverkningar på den fria rörligheten för arbetstagare, och respenning kan enligt bestämmelsen lämnas oavsett om den nya stadigvarande anställningen finns i en annan ort i Sverige eller i en annan medlemsstat. Därmed får bestämmelsen anses vara förenlig med artikel 45 i EUF-fördraget.

⁶⁶ Mål C-208/05 *ITC*, REG 2007, s. I-181, punkt 39.

7 Flyttningsbidrag i våra grannländer

Det har inte varit möjligt att inom ramen för tillgänglig utredningstid göra några närmare undersökningar om utländsk rätt. En rundfråga om vilka möjligheter som finns i våra grannländer till offentligt kontant stöd för arbetsmarknadsrelaterade förflyttningar har dock gjorts. Nedan sammanfattas det som framkommit av de svar som kommit in.⁶⁷

7.1 Danmark

I Danmark finns det vissa möjligheter för arbetslösa att få kontant bidrag för motsvarigheten till respension för bohagstransport (flyttehjælp).⁶⁸ Det krävs dock att arbetsgivaren har anmält den lediga anställningen och att arbetsmarknadsmyndigheten inte kunnat hänvisa arbetskraft. Vidare krävs det att anställningen inte på förhand är begränsad till kortare tid än ett år och att den dagliga pendlingstiden med allmänna kommunikationer, om flyttning inte skett, skulle ha överstigit fyra timmar.

I Danmark kan bl.a. arbetslösa också få motsvarigheten till pendlingsstöd för dagpendling (befordringsgodtgørelse) vid deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁶⁹

⁶⁷ Någon egentlig egen undersökning av primärmaterial har alltså inte gjorts.

⁶⁸ Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, Bek. nr. 743 af 3. juli 2009, §§ 94–99.

⁶⁹ Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lovbekendtgørelse nr. 1428 af 14. december 2009, §§ 82–83.

7.2 Norge

I Norge finns det bestämmelser om statsstöd till arbetsmarknads- politiska förflyttningar i forskrift om mobilitetsfremmende stønad gjennom Arbeids- og velferdsetaten (1990-12-05 nr 950). Det finns möjlighet att få kontant bidrag för motsvarigheterna till respennning för sökanderesa och bohagstransport och till tillträdesresa och hemresa. Däremot verkar det inte finnas någon direkt motsvarighet till det svenska pendlingsstödet.

Medborgare i länder inom EES som är bosatta i Norge och som fått ett arbete i ett annat nordiskt land kan bara få bidrag för tillträdesresa om den norska arbetsmarknadsmyndigheten inte kan skaffa ett lämpligt arbete i Norge. Och den som har fått sådant bidrag för att resa utomlands kan inte sedan få bidrag för hemresa.

Medborgare i Norge, Sverige, Danmark, Finland och Island som från ett annat nordiskt land förmedlats till ett arbete i Norge kan få bidrag för tillträdesresa.

7.3 Finland

I Finland finns det bestämmelser om rörlighetsunderstöd för bl.a. arbetslösa.⁷⁰ Det finns möjlighet att få kontant stöd för motsvarigheterna till pendlingsstöd och respennning för sökanderesa och bohagstransport. För möjlighet till motsvarigheterna till respennning för sökanderesa och bohagstransport krävs det att den aktuella arbetsplatsen är belägen i Finland eller, i fråga om sökanderesa, att mötet med arbetsgivaren äger rum i Finland. Ersättning för flyttningskostnader kan beviljas för de kostnader för flyttning av bostadslösöre som uppstår i Finland. Ersättning för resekostnader kan beviljas arbetssökande från utlandet för arbetsintervjuer och för resor till arbetet inom landet.

På Åland finns det ingen motsvarighet till flyttningsbidrag.

⁷⁰ Författningsbestämmelserna och deras tillämpning sammanfattas i Arbetsministeriets anvisning 2007-01-01, A/1/2007 AM.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8 Analys av utredningsdirektiven och utgångspunkter

Utredningsdirektiven (bilaga 1) är knapphändiga i fråga om vad utredningsuppdraget ska uppnå.

Jag ska föreslå ändringar i reglerna för flyttningsbidrag. Dessa ändringar ska innebära att sådant bidrag bara ska kunna beviljas ”i samband med att en arbetssökande som är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen blir anvisad ett lämpligt arbete”. Jag ska också säkerställa att förslagen inte ställer upp några oberättigade hinder för den fria rörligheten.

Det citerade anknyter nära till vad som gäller för arbetslösa som får arbetslöshetsersättning enligt ALF. För rätt till (ograverad) arbetslöshetsersättning krävs det att den arbetslöse är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen (”är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer”; 9 § första stycket 3 ALF) och att han eller hon är beredd att anta anvisat (”erbjudet”) lämpligt arbete och inte avvisar det utan godtagbart skäl (9 § första stycket 2, 11 och 45 a §§ ALF), se närmare avsnitt 4.3.

Av utredningsdirektiven framgår det vidare, under rubriken Behovet av en utredning, att regeringen anser att kopplingen mellan, å ena sidan, skyldigheten för en arbetssökande (som är arbetslös och får arbetslöshetsersättning) att (för att inte riskera att förlora hela eller en del av ersättningen) söka och acceptera anvisade lämpliga arbeten oavsett var de finns någonstans och, å andra sidan, möjligheten att få flyttningsbidrag bör göras tydligare. Det ska ske genom att möjligheten till flyttningsbidrag knyts till den arbetssökandes skyldighet att söka och acceptera anvisade lämpliga arbeten, varvid det särskilt anges att en sådan anvisning inte är begränsad till Sverige (jämför rättsfallet RÅ 2008 ref. 45 som också refereras i utredningsdirektiven). Med hänsyn till att det

talas om "möjligheten" för den anvisade att få flyttningsbidrag har jag ansett att utredningsdirektiven inte kan tolkas så att jag ska föreslå att den som av Arbetsförmedlingen anvisas ett arbete, som innebär förflyttning, ska få flyttningsbidrag bara därför att den anvisade riskerar att förlora arbetslöshetsersättning om han eller hon inte förflyttar sig. En sådan ordning skulle nämligen innebära en nyhet med hänsyn till de villkor av arbetsmarknadspolitisk karaktär som för närvarande ställs upp för flyttningsbidrag och borde därför rimligen ha angetts tydligare i utredningsdirektiven om den önskades.

Däremot ligger det med hänsyn till det sagda nära till hands att tolka utredningsdirektiven så att det som ska föreslås är att möjligheten till flyttningsbidrag, enligt nuvarande villkor, ska begränsas till den som vid underlåten förflyttning riskerar sin arbetslöshetsersättning.

I utredningsdirektiven talas det om "arbetssökande" och inte "arbetslös" (se avsnitt 2.3.1 om möjligheterna för arbetstagare som riskerar att bli arbetslösa att få respenning för sökanderesa och bohagstransport och för arbetstagare som flyttar till eller från s.k. stödområden att få respenning för bohagstransport).⁷¹ Det finns dock inte någon "skyldighet" för en arbetssökande som redan har ett arbete eller som är arbetslös men inte får arbetslöshetsersättning att söka eller acceptera vissa arbeten. Att tala om en sådan skyldighet är naturligt bara i fråga om arbetslösa som om de inte gör detta riskerar sin arbetslöshetsersättning; "skyldigheten" uppkommer och finns just därför att de får arbetslöshetsersättning.

I själva utredningsuppdraget enligt utredningsdirektiven finns det dock inte någon begränsning till arbetslösa med arbetslöshetsersättning, varför jag anser att någon sådan begränsning inte är avsedd. Den enligt utredningsdirektiven önskade kopplingen till skyldigheten enligt ALF att anta ett lämpligt arbete kan i stället åstadkommas genom ett hypotetiskt prov: Skulle en arbetssökande med arbetslöshetsersättning ha riskerat att förlora denna om han eller hon hade avvisat det aktuella arbetet?

Jag har därför tolkat utredningsdirektiven så att jag ska föreslå att flyttningsbidrag ska kunna beviljas, enligt nuvarande villkor, bara den som

⁷¹ Jämför Vicki Paskalia, *Arbetslös eller arbetssökande? Om rätten till arbetslöshetsersättning i svensk rätt och EG-rätt* i Vänbok till Ronnie Eklund, 2010, s. 475–494.

- är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen enligt tillämpliga myndighetsföreskrifter,
- blir anvisad ett lämpligt arbete som innebär förflyttning, och
- skulle om han eller hon hade arbetslöshetsersättning vid underlåten förflyttning till det anvisade arbetet riskera att förlora hela eller en del av sin arbetslöshetsersättning på grund av bestämmelserna i ALF (45 a §).

Det framgår inte uttryckligen vem som ska ha anvisat det lämpliga arbetet, men jag har med hänsyn till vad som anförs i utredningsdirektiven i övrigt utgått från att det måste vara den offentliga arbetsförmedlingen som har gjort anvisningen. Däremot innebär, enligt min mening, utredningsdirektiven inte i och för sig något hinder mot att en sådan anvisning föregås av förslag på ett lämpligt arbete från den arbetssökande, en arbetsgivare, en privat arbetsförmedling eller någon annan. Bara en bråkdel – halvannan procent – av de personer som i dag får flyttningsbidrag har anvisats det arbete som bidraget avser (avsnitt 4.4). Hade avsikten med kravet på anvisning varit att i praktiken avskaffa flyttningsbidraget, borde det ha angetts tydligare i utredningsdirektiven. På grund av det nyss sagda och eftersom det för samtliga former av flyttningsbidrag utom respenning för sökanderesa krävs att den som ansöker om bidrag redan har fått en anställning, har jag ansett att avsikten inte heller kan vara att anvisningen ska ske till ett ledigt (lämpligt) arbete.

Det framgår av bakgrundsbeskrivningen i utredningsdirektiven att det inte finns någon reglering i lag eller förordning av Arbetsförmedlingens anvisning av arbetssökande till arbeten (se också avsnitt 4.2). Inte heller finns det någon sådan reglering avseende inskrivningen som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen (se avsnitt 4.1). Utredningsuppdraget är begränsat till att formulera förslag till ändringar i reglerna för flyttningsbidrag. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att de allra flesta inskrivningar och anvisningar inte aktualiserar flyttningsbidrag enligt nuvarande villkor har jag utgått från att det inte ankommer på mig att lämna förslag till en generell reglering av Arbetsförmedlingens inskrivning av arbetssökande och anvisning till arbete. Jag har vidare utgått från att jag ska lämna förslag till bara sådana bestämmelser som jag finner bör finnas i (lag eller) förordning och således inte förslag till myndighetsföreskrifter. Detta bör dock inte hindra att jag, om det

är påkallat, uttalar mig om vilka föreskrifter som kan vara lämpliga att utforma på myndighetsnivå.

Det framgår vidare av bakgrundsbeskrivningen i utredningsdirektiven att utredningsuppdraget är föranlett av att kommissionen inlett ett överträdelseärende mot Sverige med anledning av att Arbetsförmedlingen enligt fast praxis inte beviljar pendlingsstöd när arbetsplatsen är belägen utanför Sverige. Jag ska som nämnts säkerställa att mina förslag inte ställer upp några oberättigade hinder för den fria rörligheten. Den nuvarande regleringen i förordning av flyttningsbidragen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser som skulle kunna innebära enligt EU-rätten otillåtna hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Det är vidare, enligt min mening, uppenbart att inte heller ett införande i förordningsregleringen av de nämnda kraven på inskrivning och anvisning i sig skulle kunna innebära ett sådant hinder. Däremot får inte heller den gren av staten som Arbetsförmedlingen utgör tillämpa vare sig den nuvarande förordningsregleringen av flyttningsbidragen eller de nya, tillkommande kraven på inskrivning och anvisning på ett sätt som innebär sådana hinder. Att det mot bakgrund av överträdelseärendet tillsatts en utredning med uppgift att föreslå ändringar i reglerna om flyttningsbidrag, talar starkt för att regeringen ansett att det inte är tillräckligt att Arbetsförmedlingen självmant gör det som EU-rätten kräver, nämligen att i förekommande fall se till att inte tillämpa i sig neutrala förordningsregler på ett sätt som strider mot EU-rätten.

Jag har mot den bakgrunden utgått från att en huvuduppgift för mig är att utreda vilka krav EU-rätten ställer i olika situationer på tillämpningen av reglerna om flyttningsbidrag (se avsnitt 6) för att därefter utforma förslag till sådana bestämmelser i (lag eller) förordning som kan anses nödvändiga för att säkerställa att Arbetsförmedlingen inte tillämpar reglerna på ett sätt som strider mot EU-rätten.

Jag har utgått från att villkoren enligt den nuvarande förordningen för att få respektive stöd i princip ska kvarstå, kompletterade med de tidigare nämnda villkoren avseende inskrivning, anvisning och möjlighet till förlust av arbetslöshetsersättning samt i förekommande fall de ytterligare tillkommande villkor som kan anses befogade.

Det framgår inte av utredningsdirektiven vilken utgångspunkten bör vara i fråga om internationella förflyttningar. Jag har dock utgått från att avsikten är att flyttningsbidraget ska förknippas med

sådana villkor som gör att det i så liten utsträckning som unionsrätten tillåter avser internationella förflyttningar. Jag bedömer att det inte går att hitta sådana skäl som gör att en begränsning av flyttningsbidragen till förflyttningar inom Sverige är en sådan ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd som är tillåten enligt unionsrätten (se avsnitt 6.5). Frågan är då om det går att hitta sådana enligt unionsrätten tillåtna villkor för flyttningsbidraget som på ett lämpligt sätt i praktiken gör att bidrag bara undantagsvis lämnas för internationella förflyttningar.

9 Unionsrätten bör inte nämnas i förordningstexten

Min bedömning: Att i förordningen om flyttningsbidrag påminna om EU-rätten är både onödigt och olämpligt.

Utredningsuppdraget har aktualiserats av att i sig EU-rättsligt neutrala förordningsbestämmelser har av en statlig myndighet tillämpats på ett sätt som strider mot EU-rättsliga regler som är direkt tillämpliga i Sverige (se avsnitt 6.3). Man skulle därför kunna tänka sig att i förordningen ta in en uttrycklig bestämmelse om att förordningen inte får tillämpas på ett sätt som strider mot EU-rätten eller i vart fall en uttrycklig upplysning om de EU-rättsliga reglerna.

Så brukar man emellertid inte göra i Sverige, och det finns enligt min mening goda skäl för det. Ingen svensk myndighet får tillämpa svenska bestämmelser på ett sätt som står i strid med EU-rätten. Det gäller generellt och även utan uttryckliga svenska bestämmelser om detta. De allra flesta offentligrättsliga svenska författningsbestämmelser torde av myndighet kunna tillämpas på ett enligt EU-rätten otillåtet sätt. Att i varje sådan svensk författning ta in bestämmelser som anger eller påminner om att detta är otillåtet skulle vara både onödigt och otympligt. Skulle man i stället ta in sådana bestämmelser bara i de författningar där frågan på ett eller annat sätt har aktualiserats, kan detta lätt leda till icke avsedda motsatsslut.

Förordningen om flyttningsbidrag genomför inte EU-rättsliga bestämmelser i svensk rätt utan avser ett arbetsmarknadspolitiskt instrument som Sverige kan införa oberoende av unionsrätten. Det finns därför enligt min mening ingen anledning att i den förordningen påminna om unionsrätten eller att uttryckligen ange t.ex. att det aktuella arbetet kan finnas utanför Sverige men inom EES.

I avsnitt 6 finns det en redogörelse för vad unionsrätten kräver i fråga om tillämpningen av flyttningsbidrag och i följande avsnitt berörs hur de ändringar som föreslås förhåller sig till unionsrätten. Dessa redogörelser kan användas som hjälp vid tillämpningen. Det får räcka. Man kan utgå från att tillämpningen, efter kommissionens överträdelseärende och detta lagstiftningsärende, kommer att bringas i överensstämmelse med unionsrätten.

10 En arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip

Min bedömning: En arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip som innebär att en arbetssökande som önskar kontant statsstöd för förflyttning i första hand bör ta ett passande arbete som finns så nära som möjligt bör betonas i tillämpningen av flyttningens bidrag.

Jag har som nämnts (avsnitt 8) utgått från att avsikten är att flyttningens bidrag ska förknippas med sådana villkor som gör att det i så liten utsträckning som unionsrätten tillåter avser internationella förflyttningar.

Absoluta villkor som innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare, såsom att bidrag lämnas bara avseende arbeten i Sverige och vissa andra länder i vår närhet eller bara för den del av förflyttningen som sker i Sverige och vissa andra länder, torde vara synnerligen svåra att motivera på ett EU-rättsligt hållbart sätt. Även om det kan finnas unionsrättsligt godtagbara syften av t.ex. arbetsmarknadspolitisk natur för sådana absoluta villkor, lär det vara svårt att med framgång göra gällande att absoluta villkor är ändamålsenliga och proportionerliga på det sätt som krävs enligt unionsrätten (se närmare avsnitt 6.5).

Det är lättare att med framgång unionsrättsligt motivera ett villkor som innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare, men som inte är absolut utan tillämpas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter med bortseende i och för sig från nationsgränser och nationalitet. Ett sådant villkor klarar lättare de unionsrättsliga kraven på ändamålsenlighet och proportionalitet.

Jag har därför i första hand sökt efter den sist nämnda typen av ”dynamiska” villkor som på ett unionsrättsligt tillåtet sätt i

praktiken begränsar möjligheten till bidrag för internationella förflyttningar.

Redan det villkor avseende lämpligt arbete som enligt utredningsdirektiven ska införas innebär en viss begränsning i geografiskt hänseende. Av IAF:s föreskrifter (bilaga 3) framgår det nämligen att ett arbete som finns utanför ett geografiskt begränsat sökområde inte utgör ett lämpligt arbete under en skälig övergångsperiod för personer med vissa egenskaper. Tidigare fanns det till och med en uttrycklig bestämmelse om en begränsning av sökområdet under viss tid till arbete i närområdet⁷², men den togs bort år 2007⁷³.

Den geografiska begränsning som sålunda tillämpas inom arbetslöshetsförsäkringen torde ha sin motsvarighet i vad Arbetsförmedlingen tillämpar i sitt matchningsarbete. Enligt vad jag erfarit beaktar Arbetsförmedlingen i första hand sådana lediga arbeten som finns i närheten av den arbetssökande, om det inte finns särskilda skäl för annat. Visar det sig att det inte finns några passande arbeten i närheten, utvidgas successivt det geografiska område inom vilket lediga arbeten för den arbetssökande beaktas. Vidare gäller i dag att flyttningsbidrag, utom såvitt berör stödombåden, inte får lämnas om sökanden kan få ett arbete i hemorten eller dess närhet.

Jag tycker därför att det kan sägas att det tillämpas en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip som innebär att en arbetssökande som önskar kontant statsstöd för förflyttning i första hand bör ta ett passande arbete som finns så nära som möjligt. Normalt sett torde det inte finnas anledning att skattefinansiera en förflyttning som inte är nödvändig för att få ett passande arbete eller en längre förflyttning än som är nödvändig för detta syfte. En annan sak är att en arbetssökande som av personliga skäl önskar förflytta sig en längre sträcka till ett nytt arbete bör få del av andra former av service och stöd än kontant ersättning av Arbetsförmedlingen för att kunna tillgodose sina önskemål.

Det finns enligt min mening anledning att betona en sådan arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip vid tillämpningen av flyttningsbidrag.

Redan i dag framgår det av förordningen om flyttningsbidrag att den avser bidrag till förflyttningar ”som sker av arbetsmarknadspo-

⁷² Prop. 1999/2000:139 s. 52 ff.

⁷³ Prop. 2006/07:89 s. 55 f.

litiska skäl” (1 §). Den angivna arbetsmarknadspolitiska närhetsprincipen är just bara en princip som får tillämpas tillsammans med andra arbetsmarknadspolitiska principer och skäl. I vissa fall kan alltså andra principer och skäl väga över. Finns det långt bort – i Sverige eller utomlands – en svår brist på sådan nyckelkompetens som den aktuella arbetssökanden har, kan det t.ex. vara ett tillräckligt skäl för att ge kontant statsunderstöd för en längre förflyttning än vad som är nödvändig för att arbetssökanden ska få ett passande arbete. En annan arbetsmarknadspolitisk princip torde kunna uttryckas så att en arbetssökande i första hand bör ta det arbete där hans eller hennes utbildning, erfarenhet och övriga förutsättningar bäst kommer till sin rätt. Den principen kan göra att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att understödja en längre förflyttning än vad som är nödvändig för att den arbetssökande ska få det närmaste ”lämpliga arbetet”, åtminstone om det inte finns någon annan arbetssökande närmare som passar minst lika bra för det aktuella arbetet. Det måste således alltid till en samlad bedömning av om förflyttningen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

I avsnitt 11.5 redogör jag för en föreslagen ändring i förordningen om flyttningsbidrag som innebär att bidrag bara får avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Syftet är att betona att arbetsmarknadspolitiska principer, innefattande den beskrivna närhetsprincipen, ska tillämpas vid bedömningen av om flyttningsbidrag ska lämnas. Den fråga som behandlas i fortsättningen i detta avsnitt är om tillämpningen av en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip är förenlig med unionsrätten.

Tillämpningen av en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip vid bedömningen av om flyttningsbidrag ska betalas innebär enligt min mening utan tvekan ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Tillämpningen innebär, även om den såsom krävs enligt unionsrätten bortser från (nationalitet och) nationsgränser, nämligen att det blir lättare att få flyttningsbidrag för förflyttningar inom Sverige eller till eller från platser i närheten av Sverige än för längre förflyttningar inom EU. Tillämpningen gör det därmed mindre attraktivt för arbetssökande att utnyttja den fria rörligheten för arbetstagare fullt ut. Frågan är då om den angivna begränsningen av den fria rörligheten för arbetstagare kan anses tillåten enligt unionsrätten (se härtill avsnitt 6.5).

Syftet med tillämpningen är arbetsmarknadspolitiskt och går ut på att med bidrag understödja så långa förflyttningar som behövs

för att en arbetssökande ska få ett passande arbete. Tillämpningen avser alltså att främja sysselsättningen. Härtill kommer att tillämpningen också främjar angelägna miljö- och klimathänsyn och dessutom i de flesta fall bidrar till att begränsa statsutgifterna. Jag gör bedömningen att tillämpningen helt klart kan anses motiverad av sådana tvingande hänsyn i det allmännas intresse som enligt unionsrätten kan göra det befogat med en åtgärd som innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Tillämpningen innebär inte i sig någon nationalitetsdiskriminering eller att hänsyn tas till nationsgränser.

När det gäller frågan om tillämpningen är ändamålsenlig och proportionerlig i förhållande till syftet kan följande sägas. Tillämpningen är inte absolut utan grundas på en helhetsbedömning där även andra faktorer än närheten vägs in. Vid helhetsbedömningen tas det dock inte hänsyn till nationalitet eller nationsgränser. Tillämpningen medger således att bidrag lämnas till förflyttning inom hela EES om det är nödvändigt för att den arbetssökande ska kunna få det närmaste passande arbetet eller om andra arbetsmarknadspolitiska skäl talar för en sådan förflyttning. Det är min bedömning att en sådan tillämpning är både ändamålsenlig och proportionerlig. Unionsrätten hindrar alltså inte tillämpningen.

11 Tillkommande villkor för flyttningsbidrag

Mitt förslag: Flyttningsbidrag får bara lämnas till den som är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Flyttningsbidrag får bara lämnas avseende sådant arbete

1. som sökanden har anvisats av den offentliga arbetsförmedlingen, och

2. som är att anse som ett lämpligt arbete enligt 11 § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som det inte för sökanden finns ett godtagbart skäl enligt 45 a § första stycket 1 samma lag att avvisa.

Flyttningsbidrag får bara avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade.

11.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 8 är utgångspunkten att de villkor som i dag finns i förordningen om flyttningsbidrag ska kvarstå oförändrade. Jag föreslår alltså bara tillkommande villkor som ska gälla för alla stödformer enligt förordningen. Alla de föreslagna tillkommande villkoren måste vara uppfyllda samtidigt.

Det står Sverige i princip fritt att uppställa de villkor som önskas för möjligheten att få flyttningsbidrag så länge villkoren inte utformas eller tillämpas på ett sätt som strider mot unionsrätten, t.ex. därför att detta innebär ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare eller diskriminering på grund av nationalitet.

I enlighet med vad som anges i avsnitt 10 anser jag att en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip, som innebär att en arbetssökande som önskar kontant statsstöd för förflyttning i första hand bör ta ett passande arbete som finns så nära som möjligt, bör

betonas i tillämpningen av flyttningsbidrag tillsammans med övriga arbetsmarknadspolitiska principer och skäl. Det säkerställs genom att jag föreslår en uttrycklig bestämmelse om att flyttningsbidrag bara får avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade (avsnitt 11.5).

I enlighet med vad som anges i utredningsdirektiven ska flyttningsbidrag bara lämnas avseende ett för den arbetssökande ”lämpligt arbete”. Enligt ALF har den som får arbetslöshetsersättning en skyldighet att ta varje lämpligt arbete som han eller hon inte har ett godtagbart skäl att avvisa (se avsnitt 4.3). I ALF används alltså kriterierna ”lämpligt arbete” och ”godtagbart skäl” för att ange en skyldighet för en arbetssökande med arbetslöshetsersättning, medan dessa kriterier i förordningen om flyttningsbidrag i stället skulle användas för att ange när man kan få en förmån. Avsikten är att flyttningsbidrag bara ska lämnas avseende sådana arbeten som sökanden, om han eller hon hade haft arbetslöshetsersättning, inte skulle ha kunnat avvisa utan att riskera arbetslöshetsersättningen. Att sökanden vill ta arbetet (om han eller hon får flyttningsbidrag) ska man därvid bortse från. Jag föreslår att flyttningsbidrag bara får lämnas avseende sådant arbete som är att anse som ett lämpligt arbete enligt 11 § första stycket ALF som det inte för sökanden finns ett godtagbart skäl enligt 45 a § första stycket 1 ALF att avvisa (avsnitt 11.4).

De nu nämnda förslagen – att förflyttningen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och avse ett lämpligt arbete – är de materiellt betydelsefulla och medför att flyttningsbidraget i så liten utsträckning som unionsrätten tillåter avser internationella förflyttningar. Såvitt jag kan se borde det räcka med dessa förslag.

Enligt utredningsdirektiven ska jag dock också föreslå att flyttningsbidrag bara ska kunna lämnas till den som är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och blir anvisad ett (lämpligt) arbete. Jag lämnar därför sådana förslag (avsnitt 11.2 och 11.3). Det först nämnda kravet på inskrivning torde tillämpas redan i dag och inte innebära någon materiell ändring. Kravet på anvisning är däremot en nyhet.

I dag gäller som ett villkor för respenning för bohagstransport att sökanden har varit ”anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen” under viss tid. När det nu i förordningen, enligt utredningsdirektiven, ska införas ett generellt krav på att sökanden är ”inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen”, bör detta uttryckssätt användas också i bestämmelsen om respenning

för bohagstransport (9 § 1). Den ändrade formuleringen är inte avsedd att medföra någon ändring i sak.

11.2 Inskrivnen hos Arbetsförmedlingen

Som framgår av avsnitt 4.1 är frågan om inskrivning hos Arbetsförmedlingen inte reglerad i lag eller förordning. I det avsnittet har också berörts skillnaden mellan att vara anmäld respektive inskriven hos Arbetsförmedlingen.

För att ha möjlighet till flyttningsbidrag krävs det enligt förslaget att man är inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i enlighet med de myndighetsföreskrifter som kan ha meddelats om detta, för närvarande AMSFS 2005:4. Förslaget torde som sagt inte innebära någon ändring i sak.

Förfarandet vid inskrivningen får inte vara sådant att det strider mot unionsrätten. Enligt nu gällande myndighetsföreskrifter har alla som har rätt att arbeta i Sverige också rätt att skrivas in vid och få service av den offentliga arbetsförmedlingen (1 § AMSFS 2005:4). För inskrivning krävs det dock enligt nämnda föreskrifter ett personligt besök (4 §). I avsnitt 6.5 har den bedömningen gjorts att ett sådant krav är förenligt med unionsrätten.

11.3 Anvisad av Arbetsförmedlingen

Som framgår av avsnitt 4.2 är inte heller frågan om Arbetsförmedlingens anvisning till arbete reglerad i lag eller förordning. I fråga om anvisning saknas det också myndighetsföreskrifter.

För att ha möjlighet till flyttningsbidrag krävs det enligt förslaget att man har blivit anvisad ett arbete av Arbetsförmedlingen. I dag finns det riktlinjer för anvisning beslutade av förmedlingens generaldirektör den 18 november 2009 (se avsnitt 4.2). Dessa riktlinjer avser anvisning till ledig plats (eller arbetsmarknadspolitiskt program). Enligt förslaget krävs det dock att anvisning sker till antingen ett ledigt arbete eller till ett arbete som sökanden redan har fått. Flyttningsbidrag får enligt förslaget bara lämnas för förflyttning avseende det anvisade arbetet. Anvisningen måste ske senast i samband med att flyttningsbidrag beslutas.

Förfarandet vid anvisning får inte vara sådant att det strider mot unionsrätten. Jag kan inte se att de riktlinjer som i dag finns om anvisning skulle kunna komma i konflikt med unionsrätten.

Det finns såvitt jag har kunnat finna inte några auktoritativa skrivna normer avseende vilka sökande som ska eller får anvisas till arbete. De utredningar om Arbetsförmedlingens anvisningar som jag tagit del av⁷⁴ kan inte anses ha visat på någon konsekvent tillämpning i detta avseende. Det påtalas ofta att Arbetsförmedlingens anvisningar till ledigt arbete fyller en viktig kontrollfunktion inom arbetslöshetsförsäkringen tillsammans med förmedlingens uppföljning av om en anvisning följts.

Bara en bråkdel av dem som hittills fått flyttningsbidrag har av Arbetsförmedlingen anvisats det arbete som bidraget avser (avsnitt 4.4). Arbetsförmedlingen har inte längre monopol på arbetsförmedling, och kravet på att privata arbetsgivare ska anmäla lediga platser till Arbetsförmedlingen har avskaffats. Det gör att Arbetsförmedlingen inte längre kan känna till alla lediga arbeten.⁷⁵

Det sagda innebär att det enligt min mening inte bör finnas något hinder mot att Arbetsförmedlingen lämnar en formell anvisning till ett arbete som sökanden har hittat på egen hand eller med hjälp av någon privat arbetsförmedling. Det kan tvärtom antas att så kommer att ske ganska ofta om anvisning införs som ett formellt villkor för flyttningsbidrag.

För att uppfylla utredningsdirektiven krävs det att jag föreslår anvisning som ett villkor för flyttningsbidrag. Som antytts tidigare innebär det villkoret egentligen inget i sak. Arbetsförmedlingen måste givetvis kontrollera att övriga villkor är uppfyllda och dokumentera själva beslutet om flyttningsbidrag samt följa upp det för att förvissa sig om att bidraget använts på rätt sätt. Ett särskilt beslut om anvisning i den situationen framstår som en formalitet. Det finns enligt min mening anledning att överväga om anvisning bör uppställas som villkor för flyttningsbidrag eller om man för att åstadkomma en administrativt enklare ordning kan undvara det villkoret. I vart fall kan det med hänsyn till pågående förändrings-

⁷⁴ Bland annat IAF rapport 2006:5 *Anvisning till ledig plats – betydelsen för kontrollfunktionen*, IAF rapport 2009:3 *Arbetsförmedlingens uppgifter i matchning, anvisning och kontroll av grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen* och IFAU rapport 2008:5 *Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?*

⁷⁵ Sedan början av 1990-talet har Arbetsförmedlingens "marknadsandel" av de lediga platserna varierat mellan 27 och drygt 50 procent, se Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2009:1, s. 28 f.

arbete inom Arbetsförmedlingen, som redovisats i avsnitt 4.2 och som innebär att i vissa fall ett platsförslag ska lämnas i stället för en anvisning, finnas anledning att i författningstexten i stället för anvisning tala om förslag, innefattande förslag i form av såväl anvisning som platsförslag; ”arbete som sökanden föreslagits av den offentliga arbetsförmedlingen”.

11.4 Avser lämpligt arbete som det inte finns ett godtagbart skäl att avvisa

I avsnitt 4.3 har lagregleringen kring kriterierna lämpligt arbete och godtagbart skäl att avvisa ett erbjudet arbete redovisats, jämte de myndighetsföreskrifter som berör detta (11 § första stycket och 45 a § första stycket ALF samt IAFFS 2004:3).

För att ha möjlighet till flyttningsbidrag krävs det enligt förslaget att det arbete som bidraget avser är att anse som ett lämpligt arbete enligt 11 § första stycket ALF som det inte för sökanden finns ett godtagbart skäl enligt 45 a § första stycket 1 ALF att avvisa. Den fråga som Arbetsförmedlingen inför beviljandet av flyttningsbidrag har att ställa sig är om sökanden, om han eller hon hade arbetslöshetsersättning, skulle ha riskerat att förlora ersättning om han eller hon hade avvisat det aktuella arbetet. Är svaret på frågan ja kan flyttningsbidrag komma i fråga, annars inte. Att sökanden inte avser att avvisa arbetet utan tvärtom vill ta det (om han eller hon får flyttningsbidrag) ska man därvid bortse från. Det är alltså fråga om ett hypotetiskt prov som måste vara uppfyllt för att flyttningsbidrag ska kunna komma i fråga.

Kriterierna avseende lämpligt arbete och godtagbart skäl som förutsättning för flyttningsbidrag eller tillämpningen av dem får inte strida mot unionsrätten. Kriterierna kan inte anses vara diskriminerande med hänsyn till nationalitet. I det följande berörs hur kriterierna förhåller sig till det som gäller enligt unionsrätten i fråga om fri rörlighet för arbetstagare.

Kriterierna för när ett arbete ska anses lämpligt som räknas upp i fyra punkter i 11 § första stycket ALF är kumulativa, dvs. samliga kriterier måste vara uppfyllda samtidigt för att arbetet ska anses lämpligt.

Regeringsrätten har i domen RÅ 2008 ref. 45 slagit fast att det i 11 § ALF saknas stöd för att generellt anse att ett arbete inte är lämpligt enbart på den grunden att det är beläget i ett annat land.

Frågan om ett arbete som erbjuds i ett annat land är lämpligt i ALF:s mening måste enligt Regeringsrättens mening bedömas med hänsyn till såväl de aspekter som anges i 11 § ALF som alla andra faktorer som på ett betydande sätt kan påverka den arbetssökandes livssituation. Dit hör sådant som arbetets art, den arbetssökandes erfarenhet av arbete av liknande slag, avstånd till hemorten, språksvårigheter, stora skillnader i levnadsförhållanden m.m. Det kan tilläggas att Regeringsrätten i domen gjorde en rent inhemska tolkning av bestämmelserna i 11 § ALF och alltså inte åsidosatte eller modifierade dessa på grund av skyldigheter enligt unionsrätten.

Enligt 11 § första stycket 1 ALF ska det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tas skälig hänsyn till sökandens förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden. Som ett exempel på personliga förhållanden kan nämnas familjeskäl, som enligt 11 § IAFFS 2004:3 kan vara grund för att geografiskt begränsa sökområdet under en skälig övergångstid. Att hänsyn får tas till sökandens förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden är i sig inte problematiskt sett ur ett unionsrättsligt perspektiv. Däremot får dessa kriterier inte tillämpas på ett diskriminerande sätt, t.ex. genom att tillämpningen bygger på en föreställning om att människor från olika medlemsstater har olika förutsättningar för att klara av ett och samma arbete.

Enligt 11 § första stycket 2 ALF ska anställningsförmånerna vara förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag. Vad som avses är uppenbarligen svenska kollektivavtal, vilket också Regeringsrätten utgått från i RÅ 2008 ref. 45.⁷⁶ Ett syfte bakom bestämmelsen får antas vara att förhindra s.k. social dumpning, vilket syfte enligt EU-domstolens praxis utgör ett sådant tvingande allmänintresse som kan rättfärdiga åtgärder som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare.⁷⁷

Vid bedömningen av om detta krav är uppfyllt när det gäller arbete i en annan medlemsstat måste, för att tillämpningen av

⁷⁶ Jämför för det fall att kollektivavtal inte finns prop. 1973:56 s. 181 f.; enligt tidigare lydelse av bestämmelsen skulle då jämförelse ske med "i arbetsorten förekommande lön för samma arbete".

⁷⁷ Se bl.a. mål C-314/05 *Laval un Partneri Ltd*, REG 2007, s. I-11767, punkt 103.

bestämmelsen inte ska hindra den fria rörligheten, hänsyn inte bara tas till den lön och de andra förmåner som betalas av arbetsgivaren utan även den lagstiftning som påverkar förmånernas innehåll och storlek. Också de rättigheter och förmåner som följer av samordnande eller harmoniserande lagstiftning som antagits av EU inom det socialpolitiska området måste vägas in vid bedömningen. Av särskild betydelse är här bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004, enligt vilka den som är anställd i en annan medlemsstat omfattas av denna stats socialförsäkringslagstiftning, även om personen i fråga är bosatt inom en annan medlemsstats territorium. Vid jämförelsen bör också skillnader i levnadsomkostnader mellan olika länder inom EU kunna beaktas, främst i samband med beviljande av stöd för veckopendling, eftersom sökanden i dessa fall ofta tillbringar större delen av sin vakna tid i den medlemsstat där arbetet utförs. I enlighet med detta resonemang skulle en lägre lön än normalt i Sverige inte automatiskt innebära att ett arbete inte är att anse som lämpligt. Man bör också ta hänsyn till alla andra förmåner som gäller och beakta om levnadsomkostnaderna är högre eller lägre än i Sverige. Även skatterättslig lagstiftning kan behöva beaktas. Regeringsrätten har i RÅ 2008 ref. 45 tillämpat en sådan nyanserad bedömning av arbete i utlandet som här förespråkas och slagit fast att en samlad bedömning får göras av om de förmåner som arbetet medför är skäligen i förhållande till de förmåner som skulle ha följt av ett likvärdigt arbete i Sverige (se citat från domen i avsnitt 4.3). Inte varje nackdel som uppkommer till följd av att ett utländskt regelsystem blir tillämpligt innebär att arbetet ska anses olämpligt.

Mot vad som nu har sagts skulle kunna invändas att varje arbetsökande själv bör få avgöra om han eller hon vill ta ett arbete i en annan medlemsstat på sämre villkor än i Sverige, och att ett krav på lämpligt arbete för att bevilja flyttningsbidrag i sig utgör ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Även om förmånerna för de flesta arbeten i de flesta medlemsstaterna får anses (åtminstone) motsvara eller vara förenliga med förmånerna i Sverige i den mening som sagts ovan, torde det vara vanligare att förmånerna för ett arbete i utlandet inte gör det än att förmånerna för ett arbete i Sverige inte gör det. Därmed tycks kravet åtminstone indirekt innebära ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Att i syfte att bidra till att förhindra att personer på den svenska arbetsmarknaden, dvs. de som kan ha möjlighet till flyttningsbidrag, utsätts för social dumpning i Sverige eller utomlands vägra att

ge statsstöd till förflyttningar som avser arbete med förmåner som vid en bedömning enligt vad som ovan sagts inte ens i huvudsak motsvarar det som normalt gäller på arbetsmarknaden här får dock anses vara en både ändamålsenlig och proportionerlig åtgärd som gör detta hinder tillåtet enligt unionsrätten. Det skulle på ett rent allmänt plan vara förvånande om unionsrätten krävde att Sverige, genom ett statsbidrag som betalas inom ramen för en aktiv arbetsmarknadspolitik, skulle medverka till att anställningar kommer till stånd i andra medlemsstater på villkor som inte ens i huvudsak motsvarar vad som hade gällt om arbetet utförts i Sverige.

Bestämmelsen i 11 § första stycket 3 ALF enligt vilken ett arbete inte anses lämpligt om det hänför sig till en arbetsplats där en lovlig arbetskonflikt pågår torde inte bereda några särskilda problem sett ur ett unionsrättsligt perspektiv. Dessutom ska enligt 4 § förordningen om flyttningsbidrag normalt lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt tillämpas på flyttningsbidrag.

Av 11 § första stycket 4 ALF följer slutligen att för att ett arbete ska anses lämpligt krävs det att förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Hänvisningen till författning och myndighets föreskrifter torde främst avse arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen, arbetstidslagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och beslut.⁷⁸ I rättsfallet RÅ 2008 ref. 45, som gällde ett arbete i Norge, berörde Regeringsrätten inte uttryckligen det nu aktuella kravet. På samma sätt som när det gäller skyddet mot social dumpning så utgör skyddet av arbetstagare mot ohälsa och olycksfall ett tvingande allmänintresse som kan göra det tillåtet att begränsa den fria rörligheten.⁷⁹ Att kräva full överensstämmelse med det svenska regelverket även vid arbete utomlands, där det regelverket inte gäller, torde dock på ett otillåtet sätt hindra den fria rörligheten för arbetstagare. Men det krävs inte heller utan det räcker enligt bestämmelsen med att förhållandena ”motsvarar” det som krävs enligt den svenska lagstiftningen. Möjligheten för Arbetsförmedlingen att slå fast att ett arbete i utlandet inte är lämpligt på grund av brist på åtgärder för att förebygga ohälsa eller olycksfall får, liksom fallet torde vara

⁷⁸ Jämför prop. 1973:56 s. 183.

⁷⁹ Se bl.a. mål C-40/04 *Syuichi Yonemoto*, REG 2005, s. I-7755, punkt 55.

även i rent inhemska situationer, i praktiken anses begränsad till de fall där det finns starka indikationer på att arbetsmiljön inte når upp till en acceptabel nivå. När det gäller att bedöma vad som motsvarar det som krävs enligt svensk lagstiftning måste unionsrätten beaktas så att tillämpningen inte uppställer otillåtna hinder för den fria rörligheten. I allt fall bör det vara möjligt att i det fall arbetet finns utomlands kräva att miniminivån i de harmoniseringsdirektiv som antagits på området och som täcker flertalet aspekter av arbetsmiljön upprätthålls.⁸⁰ Att det i 11 § ALF, till vilken bestämmelse det enligt förslaget hänvisas, står att förhållandena ska motsvara det som krävs enligt svensk lagstiftning kan enligt min mening inte anses oförenligt med unionsrätten.

11.5 Bara förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade

Enligt förslaget får flyttningsbidrag bara avse sådana förflyttningar som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. I avsnitt 10 har det utvecklats hur en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip får tillämpas tillsammans med andra sådana principer för att efter en samlad bedömning avgöra om en förflyttning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. I det avsnittet har det också berörts hur tillämpningen av en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip förhåller sig till unionsrätten.

Förslaget innebär att flyttningsbidrag får lämnas för en längre förflyttning än som är nödvändig för att sökanden ska få ett passande arbete bara om en sådan förflyttning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det kan förflyttningen t.ex. vara om den sker till en ort där det finns svår brist på den kompetens sökanden har eller om den sker till en ort där det finns ett arbete som sökanden passar klart bättre för än det närmaste lämpliga arbetet.

⁸⁰ Några centrala direktiv på området är Rådets direktiv 89/391 om åtgärder för att främja förbättringar arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetslivet, EGT L 183, 29.6.1989, s. 1 (ramdirektivet), Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida nyligen har fött barn eller ammar, EGT L 348, 28.11.1992, s. 1 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, EUT L 299, 18.11.2003, s. 9.

11.6 Underlaget för bedömningen

Det är i första hand den som ansöker om ett bidrag som har att visa att förutsättningarna för bidraget är uppfyllda. I fråga om flyttningsbidrag har sökanden alltså att lämna Arbetsförmedlingen sådan information om det tilltänkta arbetet och sina personliga förhållanden att förmedlingen kan göra en bedömning av om villkoren för bidrag är uppfyllda, t.ex. om kravet på lämpligt arbete är uppfyllt.

När det däremot gäller information om annat än det tilltänkta arbetet och sökandens personliga förhållanden, har Arbetsförmedlingen att själv se till att nödvändig information tas fram för bedömningen av om villkoren för flyttningsbidrag är uppfyllda. Information om inskrivning och anvisning har förmedlingen givetvis redan tillgång till. I fråga om förflyttningar inom Sverige torde förmedlingen själv också redan ha den information om arbetsmarknaden som behövs för bedömningen. Finns målorten eller hemorten utomlands, får förmedlingen ta hjälp av samarbetsnätverket Eures (se avsnitt 6.5) eller andra kontakter för att skaffa sig den information om arbetsmarknaden där som behövs.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Ändringarna i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag träder i kraft den 1 januari 2011. Äldre föreskrifter ska tillämpas i fråga om ansökningar som gjorts och anställningar som tillträtts före den 1 januari 2011.

Såvitt jag kan se finns det inte något hinder mot att de föreslagna ändringarna i förordningen om flyttningsbidrag träder i kraft så snart som möjligt. Det kan vara lämpligt att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2011.

Ändringarna berör förutsättningarna för att lämna flyttningsbidrag. Det bör såsom en övergångsbestämmelse föreskrivas att äldre föreskrifter gäller i fråga om ansökningar som gjorts och anställningar som tillträtts före ikraftträdandet.

13 Konsekvenserna för rörligheten och arbetsmarknaden

13.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska jag analysera konsekvenserna för den geografiska rörligheten och arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige av att flyttningsbidrag beviljas i samband med en anvisning. Jag har tolkat det uppdraget så att det är konsekvenserna i de angivna hänseendena av det jag föreslår som jag ska analysera.

13.2 Den geografiska rörligheten i Sverige

År 2008 flyttade 1 155 957 personer inom Sverige, vilket motsvarar var åttonde person i befolkningen. De flesta flyttningar görs inom en och samma kommun. Bara var tredje som flyttar gör det över en kommungräns. Drygt 193 000 personer flyttade över en länsgräns.⁸¹ Antalet personer i åldrarna 25–64 år som flyttade över en länsgräns, alltså de åldersgrupper som främst kommer i fråga för flyttningsbidrag i form av respenning för bohagstransport, var drygt 97 000 personer.⁸² För personer som fyllt 30 år är flyttningarna färre och kortare än bland de yngre. Endast 11 procent av alla flyttningar bland personer äldre än 30 år går utanför länet.⁸³

År 2009 fick 891 personer respenning för bohagstransport. Antalet personer som år 2009 fick respenning för bohagstransport motsvarar alltså bara knappt en procent av de 25–64-åringar som år 2008 flyttade över en länsgräns. Det bör då hållas i minnet att

⁸¹ SCB, Analyser av befolkningsstatistik 2009-03-20, *I genomsnitt flyttar 3 600 personer varje dag.*

⁸² SCB:s Statistikdatabas, Befolkning, Flyttningar efter region, ålder och kön.

⁸³ SCB, Analyser av befolkningsstatistik 2009-03-20, *I genomsnitt flyttar 3 600 personer varje dag.*

respenning för bohagstransport kan beviljas även för flyttningar som inte går över en länsgräns.

År 2009 fick 710 personer beslut om pendlingsstöd för dagpendling och 1 569 personer beslut om pendlingsstöd för veckopendling. Enligt Statistiska Centralbyrån lämnade 1 418 110 personer år 2008 sin hemkommun för att dag- eller veckopendla till ett arbete inom Sverige.⁸⁴ Knappt 33 000 personer pendlade år 2006 från Sverige till ett arbete i Danmark, Norge eller Finland.⁸⁵ Tillgängliga uppgifter tyder alltså på att det bara är en mycket liten andel av alla som pendlar som får pendlingsstöd, kanske knappt ett par promille.

Med hänsyn till att bara en bråkdel av de som flyttar eller pendlar får flyttningsbidrag bedömer jag det som uteslutet att flyttningsbidraget såväl i sin nuvarande utformning som enligt de förslag jag lämnar skulle kunna ha några nämnvärda konsekvenser på den geografiska rörligheten i stort i Sverige.

I det enskilda fallet skulle flyttningsbidraget kunna ha betydelse för benägenheten till rörlighet i Sverige. Tidigare utredningar tyder dock på att flyttningsbidrag haft en förhållandevis liten betydelse för den enskildes beslut att förflytta sig.

I SOU 2003:37 s. 109–111 redogörs det för tre olika undersökningar som gjorts av flyttningsbidragens effekter under perioden 1978 till 1999.⁸⁶ Resultaten var generellt sett likartade. De tidigaste studierna värderade bidragets effekter minst. I den senaste undersökningen, som dåvarande Riksrevisionsverket genomförde och som avsåg personer som fick ersättning för bohagstransport under 1999⁸⁷, svarade 37 procent att bidraget inte påverkat deras flyttbeslut över huvud taget. Ytterligare 42 procent svarade att bidraget påverkat deras beslut att flytta i viss eller liten utsträckning. Endast 21 procent svarade att bidraget hade påverkat deras beslut i stor utsträckning. Hela 85 procent av bidragsmottagarna svarade att de troligen skulle ha flyttat även om de inte hade fått någon ekonomisk ersättning. Riksrevisionsverket drog slutsatserna att huvuddelen av bidragsmottagarna skulle ha flyttat även utan bidrag och att

⁸⁴ SCB:s Statistikdatabas, Befolkning, Flyttningar efter region, ålder och kön. Statistik för 2009 är inte tillgänglig än, och uppgifter om åldersfördelning saknas i för utredningen tillgänglig statistik.

⁸⁵ *Nordisk Pendlingskarta 2009*, TemaNord 2009:555, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2009.

⁸⁶ Jämför också SOU 2007:35 s. 180.

⁸⁷ Riksrevisionsverket, *Arbetsförmedlingens arbete med geografisk rörlighet*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001:20 s. 11 f.

många inte hade behov av arbetsförmedlingens stöd för annat än att få sin bidragsansökan godkänd. Undersökningen tydde också på att bidragen var viktigare för de äldre, de som varit arbetslösa under längre tid (600 dagar eller mer) samt lågutbildade, svagare grupper på arbetsmarknaden. Man konstaterade också att ersättningen för bohagstransporterna var av större betydelse för dem som innan flytten var bosatta i Norrland och som ofta hade längre flyttväg.⁸⁸

När 5 000 personer under 2006 besvarade en enkät med öppna svarsalternativ om varför de flyttat uppgav ingen, eller möjligen någon enstaka, bidrag som skäl.⁸⁹

13.3 Arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige

Det har inte varit möjligt att inom utredningens ram undersöka alla aspekter på hur arbetsmarknaden i Sverige fungerar i dag.

13.3.1 Flyttningar

Som nämnts ovan flyttade ungefär 97 000 personer i åldrarna 25–64 år över en länsgräns inom Sverige under 2008. Tidigare studier har enligt uppgift pekat på att livsstils- och miljöfaktorer varit de viktigaste motiven för flyttningar. Enligt en studie publicerad 2002 uppgav ungefär sex procent att de flyttade för att de var arbetslösa och fick ett arbete.⁹⁰ Den senaste och mest omfattande studien av motiven för flyttning bygger på en enkät år 2006 med öppna svarsalternativ till 10 000 personer, varav hälften svarade.⁹¹ I den studien har arbetsmarknadsrelaterade skäl till flyttning visat sig vara det viktigaste enskilda motivet. Ungefär en fjärdedel av de som flyttat längre än 20 km angav arbete som skäl. Vid långväga flyttning, över 150 km, var arbete det viktigaste skälet för närmare en tredjedel av de svarande och i åldersgruppen 26–37 år för hälften

⁸⁸ Riksrevisionsverkets undersökning bygger på en enkät till 490 slumpmässigt utvalda personer av de 12 000 som fick s.k. starthjälp 1999, varav 75 procent svarade. Då urvalet är begränsat bör nedbrytningen på olika mottagandekategorier tolkas med försiktighet.

⁸⁹ Muntlig uppgift från dr Thomas Niedomysl, som medverkat till att genomföra den studie som sammanfattas i VINNOVA Rapport VR 2010:08, *Rörlighet, pendling och regionförstoring för bättre kompetensförsörjning, sysselsättning och hållbar tillväxt*, s 48 ff.

⁹⁰ Refererad i SOU 2003:37 s. 43.

⁹¹ VINNOVA Rapport VR 2010:08, *Rörlighet, pendling och regionförstoring för bättre kompetensförsörjning, sysselsättning och hållbar tillväxt*, s 48 ff.

av de svarande. Bland personer som före flytten hade en anställning var det en tredjedel som främst flyttat på grund av arbete. Av dem som före flytten var arbetslösa skedde flytten på grund av arbete i nästan hälften av fallen. De arbetslösas andel av samtliga svarande var cirka 7 procent. Det konstateras också att nästan alla långväga flyttare byter arbete även om de inte anger arbete som främsta orsak till flytten.⁹²

Som nämnts fick 891 personer respenning för bohagstransport under 2009. Tillgängliga uppgifter från senare år tyder alltså på att många flyttar inom Sverige av bl.a. arbetsrelaterade skäl, men att bara en bråkdel – kanske ett par procent, hur stor andel går inte att beräkna – får respenning för bohagstransport. Redan härav kan man sluta sig till att respenning för bohagstransport i dag knappast kan ha någon nämnvärd betydelse för arbetsmarknadens funktions sätt i stort i Sverige. Antalet beslut om respenning för bohagstransport har från år 2004 minskat till en tredjedel (se avsnitt 3.2.3), och det har såvitt framkommit inte haft någon inverkan att tala om på arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige i stort. De undersökningar som nämnts avslutningsvis i avsnitt 13.2 tyder på att respenning för bohagstransport också i det enskilda fallet har haft begränsad betydelse.

Mina förslag, och en riktig tillämpning av EU-rätten, innebär i praktiken dels att respenning för bohagstransport ska under vissa förutsättningar kunna lämnas för flyttningar över Sveriges gräns, dels att längden på flyttningarna kan antas minska något genom betoningen av en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip (se avsnitt 10). Det finns därför anledning att se något på flyttningarna över Sveriges gräns och att närmare granska längden på de förflyttningar som sker med flyttningsbidrag. Jag bedömer, med hänsyn till betoningen av närhetsprincipen, att statsunderstödda förflyttningar över Sveriges gräns i praktiken kommer att förekomma nästan bara där det finns en aktiv lokal arbetsmarknad som sträcker sig över Sveriges gräns, dvs. i förhållande till Köpenhamn och vissa regioner i Norge och nordvästra Finland.

År 2009 flyttade 39 240 personer utomlands från Sverige. Knappt 25 000, eller knappt 63 procent, av de som flyttade från landet var i åldersgruppen 25–64 år. Nära 57 procent av alla

⁹² Uppgifterna är delvis hämtade från en artikel av Thomas Niedomysl med titeln *How Migration Motives Change over Migration Distance: Evidence on Variation across Socioeconomic and Demographic Groups*, som kommer att publiceras i tidskriften *Regional Studies*.

utvandrare 2009 hade ett annat födelseland än Sverige och de flesta av dessa flyttade tillbaka till sitt födelseland. Nära 40 procent flyttade från Sverige till ett annat nordiskt land, och ungefär lika stor andel flyttade till ett annat europeiskt land utanför Norden.⁹³ Det går inte att säga hur stor andel av utlandsflyttningarna som sker av arbetsrelaterade skäl. Ungefär hälften av de personer i åldrarna 25–64 år som utvandrade år 2008 hade eftergymnasial utbildning.⁹⁴

Under 2009 invandrade till Sverige 102 280 personer, varav knappt en femtedel var svenska medborgare. Drygt 55 procent av de invandrade, eller 57 344 personer, var i åldersgruppen 25–64 år.⁹⁵ Cirka 32 procent av de personer i åldrarna 25–64 år som invandrade 2008 hade eftergymnasial utbildning. Bland de invandrare i åldrarna 25–64 år som inte var födda i Sverige var motsvarande andel 29 procent.⁹⁶ Bland de som invandrade åren 2000–2006 hade 15–20 procent arbete efter det första året i Sverige.⁹⁷

När det särskilt gäller flyttningar inom Norden kan följande sägas.

År 2009 flyttade av de bosatta i Sverige 5 144 personer till Danmark, 7 188 personer till Norge och 3 183 personer till Finland.⁹⁸ Av de i Sverige bosatta som år 2008 flyttade till Danmark kom 65 procent från Skåne län, 11,5 procent från Stockholms län och 10 procent från Västra Götalands län. Av de i Sverige bosatta som år 2008 flyttade till Norge kom knappt 25 procent från Västra Götalands län, 15 procent från Stockholms län och knappt 9 procent från vardera Skåne och Värmlands län.⁹⁹

År 2009 flyttade till Sverige 5 457 personer från Danmark, 5 097 personer från Norge och 2 932 personer från Finland.¹⁰⁰

⁹³ SCB:s statistikdatabas. Befolkningsstatistik. Utvandrare efter region, ålder och tid.

⁹⁴ SCB:s statistikdatabas. Befolkningen utbildning. Utvandrare 16–74 år efter ålder, nationell bakgrund, utbildningsnivå och tid. Uppgifter om utbildningsnivån år 2009 är inte tillgängliga för utredningen.

⁹⁵ SCB:s statistikdatabas. Befolkningsstatistik. Flyttningar i riket efter ålder och kön. År 1997–2009, Invandrare efter ut-/inflyttningsland och tid.

⁹⁶ SCB:s statistikdatabas. Befolkningen utbildning. Flyttningar i riket efter ålder och kön. År 1997–2009, Invandrare efter ut-/inflyttningsland och tid. Uppgifter om utbildningsnivån år 2009 är inte tillgängliga för utredningen.

⁹⁷ SCB Temablad 2009:1 *Deltagare i svenskundervisning för invandrare (sfi)*, s. 18.

⁹⁸ SCB:s statistikdatabas. Befolkningsstatistik. Invandrare och utvandrare efter ut-/inflyttningsland och kön.

⁹⁹ StatNord statistikdatabas. Utvandrare efter kommun, inflyttningsland, ålder och kön.

¹⁰⁰ SCB:s statistikdatabas. Befolkningsstatistik. Invandrare och utvandrare efter ut-/inflyttningsland och kön.

År 2009 var en bohagstransport med respennning i genomsnitt 35 mil lång enkel resa. De flesta (67 procent) av bohagstransporterna med respennning är 20 mil eller längre enkel resa, men bara en femtedel är längre än 50 mil enkel resa. Närmare hälften (46 procent) av bohagstransporterna med respennning går till de tre storstadslänen. De län varifrån de genomsnittligt längsta bohagstransporterna med respennning utgick var Norrbottens län (76 mil), Västerbottens län (53 mil) och Jämtlands län (46 mil).

Det kan antas att den föreslagna betoningen av närhetsprincipen och en korrekt tillämpning av EU-rätten kommer att innebära att bohagstransporterna med respennning i genomsnitt blir något kortare på grund av dels att kanske främst de längsta flyttningarna ersätts av kortare, dels att i några fall en kortare förflyttning över Sveriges gräns ersätter en längre förflyttning inom Sverige. Bara i extrema undantagsfall – när det för en person inte finns ett enda lämpligt arbete i Sverige – kommer personer som med dagens tillämpning inte alls skulle ha fått flyttningsbidrag att kunna få respennning för bohagstransport till utlandet.

Eftersom den angivna närhetsprincipen bara är en bland flera andra arbetsmarknadspolitiska principer som samtidigt ska beaktas, bedömer jag risken för att förslagen ska få negativa konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige som liten. Den bedömning som ska göras vid beslut om flyttningsbidrag ska ju, såsom sker vid hanteringen av även andra arbetsmarknadspolitiska instrument, beakta arbetsmarknadens funktionssätt, dock att bedömningen får avse också utlandet. Jag kan inte se att flyttningsbidragen skulle kunna medföra att den svenska arbetsmarknaden ens på sikt förlorar värdefull kompetens i någon beaktansvärd utsträckning, trots att det främst är högutbildade som får statsstöd för att flytta (se avsnitt 3.3.3). Härtill kommer att det i våra nordiska grannländer finns motsvarigheter till flyttningsbidrag (se avsnitt 7) och att dessa länder på motsvarande sätt som Sverige torde på grund av unionsrätten ha att lämna bidrag för förflyttningar till Sverige.

Det är svårt att uppskatta hur många beslut om respennning som kommer att avse en bohagstransport över Sveriges gräns. Det kan dock inte bli fråga om någon särskilt stor andel av besluten. Med hänsyn till det förhållandevis låga totala antalet beslut – under 2009 ungefär 900 beslut – och till att tillgänglig information tyder på att bidraget i sig har liten betydelse för människors beslut att flytta bedömer jag dock att förändringen inte kommer att ha någon

påtaglig effekt för arbetsmarknadens funktionssätt ens i (den svenska delen av) de lokala arbetsmarknaderna som sträcker sig över Sveriges gräns.

13.3.2 Pendling

Som nämnts lämnade 1 418 100 personer sin hemkommun år 2008 för att dag- eller veckopendla till ett arbete.

År 2009 fick som nämnts 710 personer beslut om pendlingsstöd för dagpendling och 1 569 personer beslut om pendlingsstöd för veckopendling. Det kan hållas för visst att bara en mycket liten andel av alla som arbetspendlar utanför sin hemkommun får pendlingsstöd, förmodligen bara någon eller några promille. Det framstår därför som uteslutet att pendlingsstödet i dag skulle ha någon påtaglig påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige i stort.

Som sagt innebär mina förslag, och en riktig tillämpning av EU-rätten, i praktiken dels att pendlingsstöd ska under vissa förutsättningar kunna lämnas för förflyttningar över Sveriges gräns, dels att längden på förflyttningarna kan antas minska något genom betoningen av en arbetsmarknadspolitisk närhetsprincip. Förflyttningar med pendlingsstöd över Sveriges gräns kommer enligt min bedömning i praktiken att förekomma nästan bara där det finns en aktiv lokal arbetsmarknad som sträcker sig över Sveriges gräns, dvs. i förhållande till Köpenhamn och vissa regioner i Norge och nordvästra Finland.

Den senaste tillgängliga statistiken över personer som arbetspendlar mellan Sverige och Norge och mellan Sverige och Danmark bygger på data hämtade från löneuppgifter för 2007.¹⁰¹ Under 2007 arbetspendlade från Sverige 16 221 personer i åldrarna 25–64 år till Danmark och 13 663 personer i åldrarna 25–64 år till Norge. Sedan 2001 har antalet arbetspendlare i åldrarna 25–64 år från Sverige till Danmark och Norge mer än fördubblats.¹⁰² År 2007 arbetspendlade till Sverige 1 150 personer i åldrarna 25–64 år från Danmark och 996 personer i åldrarna 25–64 år från Norge.

Den senaste tillgängliga statistiken över personer som arbetspendlar mellan Sverige och Finland bygger på data hämtade från

¹⁰¹ StatNord, Pendlingsstatistik.

¹⁰² Pressinformation från SCB 2009-11-30 *Gränspendling ger 40 000 svenskar jobb*.

löneuppgifter för 2006.¹⁰³ Under 2006 arbetspendlade från Sverige 1 681 personer i åldrarna 25–64 år till Finland. År 2006 arbetspendlade till Sverige 2 528 personer i åldrarna 25–64 år från Finland.

Det genomsnittliga avståndet enkel resa för dagpendling med pendlingsstöd var 2009 knappt 8 mil, och det genomsnittliga avståndet enkel resa för veckopendling med pendlingsstöd år 2009 var 33 mil. Fyra femtedelar av dagpendlingarna med pendlingsstöd avsåg 2009 en sträcka på mindre än 10 mil enkel resa och ingen dagpendling avsåg en sträcka längre än 20 mil enkel resa. Närmare två tredjedelar (63 procent) av veckopendlingarna med pendlingsstöd år 2009 avsåg en sträcka på 20 mil eller längre, medan bara en femtedel var 50 mil eller längre.

Jag bedömer att förslagen i praktiken inte kommer att ha någon påverkan på den genomsnittliga sträcka som dagpendlingarna med pendlingsstöd avser. I några fall kan respenning för bohagstransport eller veckopendling med pendlingsstöd avseende en längre sträcka inom Sverige komma att ersättas av dagpendling med pendlingsstöd en kortare sträcka inom landet eller till utlandet.

Det är svårt att uppskatta hur många beslut om pendlingsstöd för dagpendling som kommer att avse pendling över Sveriges gräns. År 2009 fick drygt 700 personer beslut om pendlingsstöd för dagpendling. Så särskilt många beslut kan det dock enligt min bedömning inte bli fråga om. I de fall där pendlingsstöd för dagpendling över Sveriges gräns beviljas har det enligt förslaget gjorts bedömningen att den arbetslöse fått ett lämpligt arbete och att förflyttningen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, varvid vederbörlig hänsyn tagits till om det finns ett arbete närmare hemorten. Förändringen kommer att i någon mindre utsträckning bidra till att lösa sysselsättningsproblem på de lokala arbetsmarknader som sträcker sig över Sveriges gräns. Jag bedömer att det är bara i enstaka undantagsfall som pendlingsstöd för dagpendling över Sveriges gräns skulle kunna sägas leda till att ett arbetskraftsbehov någon annanstans i Sverige inte har kunnat tillgodoses. Jag bedömer att förändringen inte kommer att ha någon påtaglig inverkan på arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige.

Veckopendling med pendlingsstöd kan, i fråga om resmål och reslängd, ses som ett alternativ till respenning för bohagstransport. Därför gör jag i fråga om påverkan på arbetsmarknadens funktions-

¹⁰³ *Nordisk Pendlingskarta 2009*, TemaNord 2009:555, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2009, s. 65.

sätt av förändringarna avseende veckopendling med pendlingsstöd samma bedömning som i fråga om respenning för bohagstransport (se avsnitt 13.3.1).

13.3.3 Sökanderesor

Respenning för sökanderesa kan ses som ett förstadium till respenning för bohagstransport eller pendlingsstöd, om sökanden får det arbete resan avser. Om sökanderesan inte leder till arbete, kan den inte rimligen ha någon påtaglig inverkan på arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige.¹⁰⁴ Därför kan enligt min mening samma resonemang föras beträffande respenning för sökanderesa som det som förts ovan i fråga om flyttningar och pendling.

¹⁰⁴ Jag bortser här från sådana omständigheter som att en genomförd sökanderesa kan vara ett sätt för den arbetslöse att visa sin arbetsvillighet och att en resultatlös sökanderesa kan ha inverkan på den arbetslöses motivation.

14 Budgetkonsekvenserna för staten

Kostnaderna för flyttningsbidrag uppgick för 2009 till knappt 66,4 miljoner kronor. Kostnaderna tas från ramanslaget 1:3, Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, som för 2009 uppgick till drygt 5,9 miljarder kronor, inklusive tilläggsbudgetar. Utgiftsprognosen för 2009 är knappt 4,8 miljarder kronor.¹⁰⁵ Flyttningsbidragen utgjorde alltså knappt 1,4 procent av de prognostiserade totala kostnaderna. Enligt budgetpropositionen 2010 uppgår ramanslaget för 2010 till ungefär 8 miljarder kronor och det beräknas för 2011 bli knappt 11,5 miljarder kronor. Om man, såsom ett räkneexempel, skulle göra det orealistiskt överskattade antagandet att kostnaderna för flyttningsbidragen skulle fördubblas från 2009 till 2011, blir de kostnaderna ändå bara drygt en procent av det beräknade anslaget för 2011. Min slutsats är därför att eventuella ökade kostnader för flyttningsbidragen till följd av mina förslag och en riktig tillämpning av EU-rätten kan klaras av inom ramen för befintligt ramanslag. Eventuella ökningar av Arbetsförmedlingens kostnader för administrationen av flyttningsbidragen kan enligt min bedömning likaså klaras av inom ramen för befintligt ramanslag för detta, som för 2011 beräknas uppgå till ungefär 5,5 miljarder kronor. Det blir således enligt min bedömning inte fråga om några budgetkonsekvenser för staten med anledning av mina förslag. Nedan redovisas ändå uppskattningar av kostnadsförändringar till följd av mina förslag och en riktig tillämpning av EU-rätten.

Det kan antas att den föreslagna betoningen av närhetsprincipen och en korrekt tillämpning av EU-rätten kommer att innebära att bohagstransporterna med respennig och pendlingarna med

¹⁰⁵ Budgetpropositionen 2010, prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 14 s. 58.

pendlingsstöd i genomsnitt blir något kortare. Det är inte säkert att en kortare resa inom Sverige är billigare än en längre. Det är dock rimligt att anta att så är fallet genomsnittligt sett, varför kostnaderna för resor inom Sverige skulle minska något. En del bohagstransporter och pendlingar med flyttningsbidrag som i dag sker inom Sverige kommer att ersättas av kortare resor med flyttningsbidrag över Sveriges gräns. Det är inte heller här säkert att en resa inom Sverige är billigare per mil än en resa som går över Sveriges gräns. Eftersom resorna över Sveriges gräns är kortare än de resor inom Sverige som de ersätter, är det dock rimligt att anta kostnaderna härigenom minskar något. Det är bara i enstaka undantagsfall – när det för en person inte finns ett enda lämpligt arbete i Sverige och när den som bor utomlands har möjlighet att få flyttningsbidrag för resa till ett arbete i Sverige eller utlandet – som flyttningsbidrag kommer att lämnas i en situation där inget sådant bidrag skulle ha lämnats med dagens tillämpning. Detta kommer att innebära en mindre kostnadsökning, som dock torde gott och väl vägas upp av de kostnadsminskningar som nyss berörts. Min uppskattning är därför att – allt annat lika – kostnaderna för pendlingsstöd och respennning för bohagstransport kommer att minska något.

Ett motsvarande resonemang kan föras i fråga om respennning för sökanderesa. Här är det dock rimligt att anta att antalet sökanderesor med respennning kommer att öka något. Det är nämligen rimligt att anta att det särskilt i gränsregioner kommer till stånd sökanderesor med respennning utomlands som inte ersätter en inrikes sökanderesa enligt nuvarande tillämpning. Det kan uppskattas att kostnaderna för respennning för sökanderesa kommer att öka något.

Kostnaderna för flyttningsbidragen kan, totalt sett, antas öka något.

15 Författningskommentar

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag

3 a §

Den nya paragrafen, som innehåller tillkommande villkor för att bevilja flyttningsbidrag, har kommenterats i avsnitt 11.

9 §

Ändringen i paragrafen, som är en följdändring som inte är avsedd att medföra någon förändring i sak, har kommenterats i avsnitt 11.1.

Kommittédirektiv



Översyn av reglerna om flyttningsbidrag

Dir.
2009:108

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska formulera förslag till ändringar i reglerna för flyttningsbidrag.

Utredaren ska

- föreslå ändringar i reglerna för flyttningsbidrag som innebär att flyttningsbidrag endast ska kunna beviljas i samband med att en arbetssökande som är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen blir anvisad ett lämpligt arbete. Vidare ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- analysera konsekvenserna för den geografiska rörligheten och arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige av att flyttningsbidrag beviljas i samband med en anvisning,
- samråda med företrädare för Europeiska kommissionen för att säkerställa att förslagen inte ställer upp några oberättigade hinder för den fria rörligheten, och
- samråda med företrädare för Arbetsförmedlingen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2010.

Gällande bestämmelser om flyttningsbidrag

I 1 § förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag finns bestämmelser om stöd till flyttning som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl (flyttningsbidrag) samt om att bidrag lämnas i form av respenning och pendlingsstöd. Förordningen innehåller ingen begränsning av reglernas geografiska tillämpningsområde. Det regleras således inte i förordningen att bidrag kan lämnas endast vid flyttning eller pendling inom Sveriges gränser.

Däremot finns vissa åldersgränser för att en person ska vara berättigad till flyttningsbidrag. Huvudregeln enligt 2 § är att flyttningsbidrag får lämnas till den som har fyllt 25 år och i övrigt uppfyller de krav som anges i förordningen. Undantagsvis kan viss respenning lämnas till den som har fyllt 20 år.

Flyttningsbidrag får enligt 3 § inte lämnas om anställningen på den nya orten kan anses som en flyttning mellan arbetsplatser inom samma företag. Bidrag får inte heller, med vissa undantag, lämnas om anställningen är arbetstagarens första efter avslutad utbildning.

För respektive bidragsform gäller härutöver enligt förordningen vissa särskilda villkor som beskrivs nedan.

Respenning

Respenning, som avser ersättning för resa, logi och bohagstransport, får enligt 5 § i förordningen lämnas till den som (i) är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, samt (ii) bedöms inte kunna få arbete i eller nära hemorten.

Dessutom får respenning enligt 6 § under vissa förutsättningar lämnas till personer som fått anställning inom ett stödområde som avses i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd eller som bor inom ett sådant stödområde.

För ersättning för bohagstransport gäller enligt 9 § dessutom att sökanden ska (i) ha varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader, (ii) ha fått en anställning som beräknas vara minst sex månader i en annan ort än hemorten och (iii) ha fått bostad i den orten eller i dess närhet.

Ersättning för resa och logi beräknas enligt 16 och 19 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Detta innebär att det för själva resan i princip saknas kostnadsbegränsningar, utom för det

fall resan görs med egen bil. Då lämnas ersättning med högst 185 öre per kilometer. Kostnader för logi får ersättas med 110 kronor per dag, dock högst 2 400 kronor per månad.

För bohagstransport finns inga kostnadsbegränsningar föreskrivna i förordningen om flyttningsbidrag.

Pendlingsstöd

Pendlingsstöd får enligt 16 § i förordningen om flyttningsbidrag lämnas för dagpendling och för veckopendling.

Enligt 16 a § får pendlingsstöd lämnas till den som (i) är arbetslös och har sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, (ii) inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten och (iii) har fått anställning på en ort som ligger på ett sådant avstånd att kostnaden för en resa dit överstiger kostnaden för en resa inom normalt pendlingsavstånd från arbetstagarens hemort.

Därutöver gäller att för att stöd för veckopendling ska kunna lämnas ska sökanden (i) bo på en ort där arbetslösheten i yrket är hög och (ii) ha fått arbete i en region där det finns brist på arbetskraft i yrket.

Pendlingsstöd lämnas dock inte om (i) arbetstagaren får reseersättning för pendlingskostnaden eller (ii) anställningen beräknas vara kortare tid än sex månader i fråga om dagpendling eller tre månader i fråga om veckopendling.

Pendlingsstöd för dagpendling lämnas enligt 17 § med högst 2 000 kronor i månaden. För veckopendling lämnas stöd (i) för skäligena kostnader för en resa tur och retur mellan hemorten och arbetsorten varannan arbetad vecka samt (ii) därutöver med 1 200 kronor per månad vid kostnader för dubbelt boende.

Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket

Kompletterande bestämmelser till förordningen finns i Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) administrativa föreskrifter om handläggningen av ärenden om flyttningsbidrag (AMSFS 2002:5) och AMS allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag (AMSFS 2005:10), vilka numera gäller för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har med beaktande av myndighetens nationella arbetsmarknadspolitiska uppdrag och flyttningsbidragens arbetsmarknadspolitiska syfte bedömt att förordningen bör tolkas så att den möjliggör stöd endast för anställningar inom Sveriges gränser. Det är denna tolkning som kommer till uttryck i Arbetsförmedlingens praxis som den beskrivs i Arbetsförmedlingens faktablad.

Vid prövning av om flyttningsbidrag ska beviljas i ett enskilt fall bedömer Arbetsförmedlingen om stöd är motiverat i arbetsmarknadspolitiskt hänseende. Arbetsförmedlingen ska då i princip pröva om det rör sig om en flyttning eller pendling som är arbetsmarknadspolitiskt motiverad och som inte skulle ägt rum utan stöd. Bedömningen grundas i huvudsak på arbetsmarknadsläget i hemorten eller i dess närhet och, i förekommande fall, i arbetsorten samt på den enskilda individens förutsättningar att få anställning i eller nära hemorten. För denna bedömning krävs kunskap exempelvis om vilken typ av arbetstillfällen som finns i de aktuella orterna och kvalifikationerna hos de arbetssökande som är inskrivna hos den lokala arbetsförmedlingen. Det kan även ingå i bedömningen att uppskatta förekomsten av bristyrken både lokalt och nationellt.

Anvisningsinstrumentet

Arbetsförmedlingen använder sig av anvisning till ledig plats i två separata syften: matchning och kontroll. Matchningsfunktionen syftar till att effektivisera matchningen mellan vakanser och arbetslösa medan kontrollfunktionen består i att sanktioner kan vidtas mot en arbetssökande med arbetslöshetsersättning som inte söker det anvisade arbetet.

Det är inte definierat i lag eller förordning vad en anvisning innebär eller hur den får eller ska göras. Däremot har Arbetsförmedlingen interna dokument som styr hur en arbetsförmedlare ska gå till väga vid anvisning till arbete. Utgångspunkten för en anvisning är att Arbetsförmedlingen bedömer att arbetsgivarens krav i platsannonsen överensstämmer med den arbetssökandes kompetens. De gällande reglerna för anvisning innebär att en arbetssökande med arbetslöshetsersättning är skyldig att acceptera ett erbjudet lämpligt arbete för att arbetslöshetsersättningen inte ska sättas ner. Vad som anses vara lämpligt arbete regleras i 11 §

lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Det är Arbetsförmedlingen som bedömer vad som anses vara lämpligt arbete och Arbetsförmedlingen har närmare föreskrifter om vilka kriterier som ska beaktas vid den bedömningen men det är arbetslöshetskassan som fattar det formella beslutet om nedsättning. En anvisning kan göras utanför Sveriges gränser. I en dom från Regeringsrätten i juni 2008 (mål nr 800-06) slogs det fast att ett arbete i Norge som anvisats en arbetssökande i Sverige var ett lämpligt arbete som den arbetssökande var tvungen att acceptera för att inte få sin arbetslöshetsersättning nedsatt.

Om en arbetssökande avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, riskerar han eller hon att få sin arbetslöshetsersättning nedsatt enligt 45 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. När Arbetsförmedlingen har anvisat ett arbete ska Arbetsförmedlingen underrätta berörd arbetslöshetskassa om detta. Arbetslöshetskassan ska därefter pröva om den sökandes arbetslöshetsersättning ska sättas ned. Denna sanktion tillämpas både när en arbetssökande avvisat ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl, eller utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd.

Är tillämpningen i överensstämmelse med EG-rätten

Arbetsförmedlingens tillämpning av bestämmelserna om flyttningsbidrag har uppmärksammats av Europeiska kommissionen i samband med att den mottagit klagomål från en svensk medborgare, bosatt i Sverige men arbetande i Danmark, som har fått avslag på sin ansökan om pendlingsstöd. Klaganden ansökte om pendlingsstöd för att pendla till en anställning i Danmark, men Arbetsförmedlingen avslag på ansökan med motiveringen att arbetsplatsen var belägen utanför Sverige. Som ovan nämnts beviljar Arbetsförmedlingen enligt sin egen praxis pendlingsstöd endast för anställningar i Sverige.

Kommissionen ansåg att denna geografiska begränsning kunde utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare i strid med artikel 39 EG-fördraget. Kommissionen kontaktade därför i juli 2008 den svenska regeringen inom ramen för EU:s s.k. pilotprojekt angående tillämpningen av gemenskapsrätten för att få regeringens synpunkter i frågan.

I svaret till kommissionen, inom ramen för pilotprojektet, medgav regeringen att denna tillämpning skulle kunna innebära en viss inskränkning av den fria rörligheten. Det framhölls emellertid att EG-domstolens praxis visar att en sådan inskränkning kan vara motiverad av arbetsmarknadspolitiska skäl under vissa omständigheter och på vissa villkor.

Regeringen bedömde att Arbetsförmedlingens tillämpning inte strider mot EG-rätten, eftersom pendlingsstöd prövas utifrån arbetsmarknadspolitiska behov.

Kommissionen accepterade inte svaret, utan inledde ett s.k. överträdelseärende. En formell underrättelse, daterad den 14 april 2009, skickades till den svenska regeringen i fråga om rätten till flyttningsbidrag i Sverige.

Regeringens svar, daterat den 13 augusti 2009, gjorde gällande att den omtvistade geografiska begränsningen bör anses vara förenlig med EG-rätten eftersom flyttningsbidrag är ett arbetsmarknadspolitiskt instrument och att det är arbetsmarknadspolitiska skäl som ligger bakom flyttningsbidragen. Regeringen angav emellertid i svaret att man inte var omedveten om att Arbetsförmedlingens tillämpning av flyttningsbidragen kan vara problematisk med hänsyn till den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. I svaret angavs vidare att regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över frågan om hur reglerna om flyttningsbidragen bör förändras. Utredarens betänkande ska ligga till grund för att utforma förslag till ett icke-diskriminerande regelverk.

Behovet av en utredning

För att säkerställa att den svenska tillämpningen är i överensstämmelse med EG-rätten behöver således en utredning tillsättas. Eftersom Europeiska kommissionen i överträdelseärendet ifrågasatt om tillämpningen av bestämmelserna om flyttningsbidrag är förenlig med EG-rätten, behöver det utredas vilka förändringar som är nödvändiga för att säkerställa förenlighet med EG-rätten.

Flyttningsbidragen utgör ett viktigt svenskt arbetsmarknadspolitiskt instrument som bland annat underlättar arbetsmarknadspolitiskt motiverade omflyttningar av arbetskraften i Sverige. Stödet kan också ha väsentlig betydelse för de personer som får del av det i en situation där de måste flytta eller pendla för att kunna få ett lämpligt arbete.

Som redovisas ovan finns det en långtgående skyldighet för en arbetssökande att söka och acceptera anvisade lämpliga arbeten oavsett var de finns någonstans. Denna skyldighet kompletteras med möjligheten att få flyttningsbidrag. Regeringen anser att denna koppling bör göras tydligare genom att möjligheten till flyttningsbidrag knyts till den arbetssökandes skyldighet att söka och acceptera anvisade lämpliga arbeten. En sådan anvisning är inte begränsad till Sverige.

Uppdraget

En särskild utredare ska formulera förslag till ändringar i reglerna för flyttningsbidrag.

Utredaren ska

- föreslå ändringar i reglerna för flyttningsbidrag som innebär att flyttningsbidrag endast ska kunna beviljas i samband med att en arbetssökande som är inskriven hos den offentliga arbetsförmedlingen blir anvisad ett lämpligt arbete. Vidare ska utredaren utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- analysera konsekvenserna för den geografiska rörligheten och arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige av att flyttningsbidrag beviljas i samband med en anvisning,
- samråda med företrädare för Europeiska kommissionen för att säkerställa att förslagen inte ställer upp några oberättigade hinder för den fria rörligheten, och
- samråda med företrädare för Arbetsförmedlingen.

Ekonomiska konsekvenser

I de fall där utredarens förslag innebär budgetkonsekvenser för staten ska kostnadsberäkningar redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 mars 2010.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag

Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om bidrag till flyttning som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl (flyttningsbidrag). Bidrag lämnas i form av respennning och pendlingsstöd. *Förordning (2004:1329).*

2 § Flyttningsbidrag får lämnas till den som har fyllt 25 år och i övrigt uppfyller de krav som anges i denna förordning.

Respenning i form av ersättning för resa och logi enligt 8 § får även lämnas till den som har fyllt 20 år och som uppfyller övriga krav för respennning. *Förordning (2006:282).*

3 § Flyttningsbidrag får inte lämnas, om anställningen på den nya orten kan anses som en flyttning mellan arbetsplatser inom samma företag. Bidrag får inte heller lämnas om anställningen är arbetstagarens första efter avslutad utbildning. Denna begränsning gäller dock inte om utbildningen är arbetsmarknadsutbildning eller kommunal vuxenutbildning. *Förordning (2004:1329).*

4 § Vid tillämpningen av denna förordning anses risk för arbetskonflikt vid en arbetsplats inte innebära risk för arbetslöshet.

Lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt skall tillämpas på flyttningsbidrag. Detta gäller dock inte bidrag som har beviljats före utbrott av en konflikt eller sökts före varsel om konflikten och bidrag som i annat fall uppenbarligen skulle ha lämnats, även om konflikten inte inträffat.

Respenning

5 § Respenning får lämnas till den som

1. är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, och
2. bedöms inte kunna få arbete i eller nära hemorten.

6 § Respenning får dessutom lämnas till den som har en yrkeshögskoleutbildning och som har fått anställning i yrket vid ett stödberrättigat företag i en ort inom ett stödområde som avses i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, om arbetskraft med sådan utbildning inte finns att få tag i på orten.

Detsamma gäller den som bor inom ett stödområde enligt nämnda förordning och som har fått stadigvarande anställning i en annan ort, om flyttningen förbättrar möjligheterna för någon annan arbetssökande som har svårt att byta bostadsort att få arbete inom stödområdet. *Förordning (2009:133)*.

7 § Respenning utgörs av ersättning för resa, logi och bohagstransport.

8 § Ersättning för resa och logi får lämnas för en arbetssökandes besök i en annan ort, om besöket bedöms nödvändigt för att anställning skall komma till stånd. *Förordning (2006:282)*.

9 § Ersättning för bohagstransport får lämnas till den som

1. varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader,
2. har fått en anställning som beräknas vara minst sex månader i en annan ort än hemorten, och
3. har fått bostad i den orten eller i dess närhet. *Förordning (2004:1329)*.

10 § Ersättning för resa och logi beräknas enligt 16 och 19 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. *Förordning (2003:20)*.

11 § Ansökan om respennning skall göras före resan eller flyttningen. *Förordning (2004:1329)*.

12 § *Upphävd genom förordning (2004:1329)*.

13 § Upphävd genom förordning (2004:1329).

14 § Upphävd genom förordning (2004:1329).

15 § Upphävd genom förordning (2004:1329).

16 § Pendlingsstöd får lämnas för dagpendling och för veckopendling. *Förordning (2004:1329)*.

Pendlingsstöd

16 a § Pendlingsstöd får lämnas till den som

1. är arbetslös och sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen,
2. inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten, och
3. fått anställning på en ort som ligger på ett sådant avstånd att kostnaden för en resa dit överstiger kostnaden för en resa inom normalt pendlingsavstånd från arbetstagarens hemort.

Därutöver gäller att stöd för veckopendling får lämnas endast till den som

1. bor på en ort där arbetslösheten i yrket är hög, och
2. har fått arbete i en region där det finns brist på arbetskraft i yrket.

Pendlingsstöd lämnas dock inte om

1. arbetstagaren i den nya anställningen får reseersättning för pendlingskostnaden, eller
2. anställningen beräknas vara kortare tid än sex månader i fråga om dagpendling, eller tre månader i fråga om veckopendling. *Förordning (2004:1329)*.

17 § Pendlingsstöd för dagpendling lämnas för resekostnader som överstiger de kostnader som en arbetstagare normalt skulle ha haft för resor till och från ett arbete inom normalt pendlingsavstånd. Sådant stöd lämnas dock med högst 2 000 kronor i månaden.

Pendlingsstöd för veckopendling lämnas

1. för skäligena kostnader för en resa tur och retur mellan hemorten och arbetsorten varannan arbetad vecka, och
2. därutöver med 1 200 kronor per månad om den enskilde har kostnader för dubbelt boende. *Förordning (2004:1329)*.

17 a § Pendlingsstöd för dagpendling får lämnas under högst tolv månader och endast en gång för varje arbetssökande under en tvåårsperiod. Pendlingsstöd för veckopendling får lämnas under sammanlagt högst tolv månader under en fyraårsperiod. *Förordning (2004:1329)*.

18 § En ansökan om pendlingsstöd skall göras innan anställningen tillträds. *Förordning (2004:1329)*.

Ärendenas handläggning

19 § Arbetsförmedlingen prövar frågor om flyttningsbidrag. Bestämmelser om hur ärenden ska handläggas m.m. finns i 35, 36 och 39–40 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. *Förordning (2007:897)*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete

1 § I denna författning ges föreskrifter om lämpligt arbete för den som söker arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Allmänna bestämmelser

2 § Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Omställningen till annat arbete skall påbörjas direkt vid arbetslöshetens inträde. Det innebär att den sökande aktivt skall verka för att han eller hon så snabbt som möjligt finner ett nytt arbete.

3 § Den sökande måste söka och ta ett tillgängligt och lämpligt arbete. En bedömning av vad som kan anses vara ett lämpligt arbete för den sökande skall göras med beaktande av tillgången av arbetstillfällen över hela arbetsmarknaden. Vid sådan bedömning skall särskilt beaktas arbetslöshetsperiodens längd. (IAFFS 2008:4)

4 § Reglerna om lämpligt arbete skall också tillämpas om den sökande anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program.

5 § Det är arbetsförmedlingen som ytterst gör bedömningen av vilka arbeten den sökande skall söka och avgör i vilka arbetsmarknadspolitiska program den sökande skall delta.

Det är arbetslöshetskassan som beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning i de fall den sökande avböjer ett erbjudande om ett arbete eller avvisar ett arbete eller en anvisning till ett arbete eller till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

6 § Om den sökande inte kan ta ett tillgängligt arbete på grund av personliga förutsättningar eller förhållanden som är godtagbara skäl enligt dessa föreskrifter och som är kända vid arbetslöshetens inträde eller i nära anslutning därtill, skall han eller hon vidta åtgärder för att undanröja sådana hinder. (*IAFFS 2007:2*)

Utbildning och yrkesvana

7 § Ett erbjudet eller anvisat arbete som inte svarar mot den sökandes utbildning eller yrkeserfarenhet är inte olämpligt enbart av det skälet. Den sökandes erfarenheter skall dock beaktas så att onödig yrkesväxling undviks.

Kompetens

8 § Om en arbetsgivare anser att den sökandes kvalifikationer är tillräckliga och vill anställa honom eller henne skall arbetet anses vara lämpligt även om den sökande gör en annan bedömning av sina kunskaper och färdigheter.

Medicinska hinder

9 § Om den sökande åberopar medicinska hinder som skäl för att inte söka eller ta ett arbete skall dessa, om det inte är uppenbart obehövt, styrkas med ett läkarutlåtande som beskriver den sökandes förutsättningar att utföra det anvisade eller erbjudna arbetet. Om det medicinska hindret inte kan styrkas skall arbetet anses vara lämpligt.

Geografiskt begränsat sökområde

10 § Med geografiskt begränsat sökområde menas att den sökande endast kan ta arbete inom ett från bostaden begränsat område innebärande högst tolv timmars daglig frånvaro.

11 § En sökande får under en skälig övergångsperiod på grund av familjeskäl begränsa sitt sökområde geografiskt.

Med familjeskäl avses följande.

a) ett barn eller någon annan medlem som ingår i hushållsgemenskapen är beroende av den sökandes tillsyn och stöd och därför kräver den sökandes dagliga närvaro, samt att hushållet inte kan flyttas.

b) den andre makens eller makans eller därmed jämställd persons arbetsförhållanden medför att denne inte ensam kan sköta det gemensamma hushållet eller flytta med till en annan bostadsort.

c) den sökande är ensamstående förälder och är beroende av stöd från någon annan på bostadsorten för att kunna klara ett arbete.

Med skälig övergångsperiod avses den tid som krävs för den sökande att kunna finna lösningar som gör att beroende och stödbehov kan tillgodoses på annat sätt. Ett arbete skall därefter anses vara lämpligt om den sökande kan besöka den gemensamma bostaden varje vecka.

Resor till och från arbetet

12 § Kan den sökande resa mellan arbetsplatsen och bostaden på ett godtagbart sätt, det vill säga inom en rimlig tid och till en skälig kostnad skall arbetet anses vara lämpligt.

Om det saknas allmänna kommunikationsmedel till och från arbetet, men den sökande har tillgång till annat färdmedel skall arbetet anses vara lämpligt.

Om arbetstidens förläggning kan anpassas till restider som gör det möjligt att ta sig till och från arbetet på ett godtagbart sätt, skall arbetet anses vara lämpligt.

13 § Kan den sökande inte resa mellan bostaden och arbetsplatsen på ett godtagbart sätt, men det finns möjlighet för den sökande att

få tillgång till ett boende på arbetsorten skall anvisat eller erbjudet arbete anses vara lämpligt.

Bostad på arbetsorten

14 § Ett anvisat eller erbjudet arbete skall anses vara lämpligt om det finns möjlighet för den sökande att få tillgång till ett boende på arbetsorten vid anställningens tillträde.

Om ett anvisat eller erbjudet arbete innebär att den sökandes familj måste flytta med till den arbetsorten skall arbetet anses vara lämpligt om en familjebostad kan påräknas inom rimlig tid.

Arbetsinkomsten

15 § Om inkomsten i det anvisade eller erbjudna arbetet inte understiger 90 procent av den fastställda dagpenningen skall arbetet anses vara lämpligt.

Uppkommer det ökade levnadskostnader på grund av dubbel bosättning skall det beaktas vid beräkning av inkomsten. Hänsyn skall då tas till eventuella skattelättnader.

Löfte om annat arbete

16 § Godtagbara skäl att avvisa ett anvisat eller erbjudet arbete därför att det finns ett löfte om ett annat arbete är

- att det finns en skriftlig handling som styrker ett löfte om en anställning hos en annan arbetsgivare vid tiden för anvisningen eller erbjudandet, och
- att den anställningen skall tillträdas inom 14 dagar, och
- att det arbetet bedöms vara lämpligare än det erbjudna arbetet.

Delpension

17 § För en sökande som har delpension är ett arbete med en längre arbetstid per vecka än han eller hon haft närmast före arbetslöshetens inträde inte att anse som ett lämpligt arbete.

Arbetskonflikt

18 § Har varsel om stridsåtgärd utfärdats eller är arbetsplatsen på något annat sätt endast konflikthotad skall arbetet anses vara lämpligt.

Om en arbetsplats har drabbats av en olovlig stridsåtgärd skall, om det finns särskilda skäl, hänsyn tas till den sökandes personliga svårigheter att godta ett arbetserbjudande.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
Avtalad upphovsrätt. [24]

Försvarsdepartementet

Krigets Lagar – centrala dokument om folk-rätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Finansdepartementet

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
En reformerad budgetlag. [18]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]