



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Erik Haglund-Börjesson

Arbetslöshets- och företagarbegreppen inom arbetsmarknadspolitiken

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Martina Axmin

Termin för examen: period 1 VT2021

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte	8
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Terminologi	8
1.5 Avgränsningar	9
1.6 Metod och material	10
1.7 Perspektiv	11
1.8 Forskningsläge	12
1.9 Disposition	13
2 ARBETSMARKNADSPOLITIK	14
2.1 Arbetsmarknadspolitiska program	15
2.1.1 Ramprogrammen	16
2.1.2 Fristående program	20
2.2 Subventionerade anställningar	22
2.2.1 Särskilt anställningsstöd	22
2.2.2 Lönebidrag	25
2.2.3 Nystartsjobb	29
2.2.4 Arbetsintegrerande sociala företag	31
3 ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN	33
3.1 Bakgrund och syfte	33
3.2 Kvalificering	34
3.2.1 Arbetslöshetsbegreppet	37
3.2.2 Företagare	38

4	RÄTTSFALLSANALYS	42
4.1	Kravet på arbetslöshet för företagare	43
4.2	Väsentligt inflytande	47
4.3	Sammanfattande analys	51
4.3.1	Kravet på arbetslöshet för företagare	51
4.3.2	Väsentligt inflytande	51
5	ANALYS	53
5.1	Begreppen arbetslös och företagare inom arbetsmarknadspolitiken	53
5.1.1	Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program	54
5.1.2	Subventionerade anställningar	57
5.2	Ledning från arbetslöshets-försäkringen	60
5.3	En mer rättssäker hantering av begreppen	61
5.3.1	En definition av företagare	62
5.3.2	När är en företagare arbetslös?	64
5.3.3	Arbetsintegrerande sociala företag	65
5.3.4	Sammanfattning	65
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	67
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	71

Summary

When discussing labor market policy activities, the definitions for unemployed and business owner, and their relationship to each other, are not clearly defined in the statute. This in spite of an individual's unemployment often being a requirement to qualify for support and measures within these activities. To assess whether an individual is unemployed or not is particularly difficult in cases where the individual is associated with a business.

In this paper I audit and analyze, from a legal certainty perspective, the legal concept within the policies of the labor market regarding the notions, their relation to each other and business owners possibilities to part take in the support and measures offered through Arbetsförmedlingen. Through a legal dogmatic method I first do a de lege lata analysis to answer the questions of how the terms unemployed and business owner and their relationship to each other should be interpreted within the policies of the labor market, and if guidance for a definition of the terms can be attained from the unemployment insurance. Thereafter, I perform a de lege ferenda analysis to answer the question whether it is possible to more clearly define the terms within in the policies of the labor market.

In summary it can be ascertained that the terms unemployed and business owner and the relationship between the two are vaguely defined in the policies of the labor market. Backing in statute and legislative history is lacking in the area. The guidance that is available is mainly deriving from court rulings and internal guidance from Arbetsförmedlingen, however they are unclear. It is furthermore not appropriate to take guidance from the unemployment insurance. The purpose of each differs too greatly.

Before deciding if support is to be given, Arbetsförmedlingen must form an opinion about a couple of questions. The first question is whether the individual is a business owner or not. It is decisive whether the individual has significant influence over a business. If it is in regard to a subsidized employment it is a requirement that there is an employment relationship between two parties, which means that the one who is employed may not have significant influence over the prospective employer. There is an exception to this and that is the so-called work integration social enterprises.

If an individual is a business owner Arbetsförmedlingen must take into consideration if the operating of the business constitutes an obstacle or not. The vantage point is that business owners are full-time employed but the individual has a possibility to show that the operating of the business should be held equal to a part-time employment, or that in practice there is no possibility to conduct business in the enterprise which would mean that the individual should be seen as unemployed. For some programs unemployment is not a requirement, it is enough that there is a risk of

unemployment. In those cases, it falls on the individual to display that such a risk is at hand.

For measures that are labor market programs Arbetsförmedlingen is obligated to also assess if a directive is motivated from a labor market perspective. If it is not, then it does not matter if the other requirements have been met.

If it were to emerge that an individual is or has become a business owner during a period where they have received support that support should normally be ended. For labor market policy programs this is done by discharging against full-time employment or a recall of the program. For subsidized employment the support will be reconsidered and rescinded. In some cases, support that has been paid out to the employer can be required to be paid back.

De lege feranda I ascertain that the current legal concept is unclear and is lacking from a legal certainty perspective. Therefore, I suggest a new regulation where a definition of business owner is codified in the statute with a base in tax legislation. The statute should also make clear that the question of significant influence has a significance in the assessment and that business owners as an outset are not unemployed. The question about business owners unemployment I deem should be solved through the labor market policy assessment where such is carried out and in individual regulations in other cases. Though, it is important that the internal guidance and regulations of Arbetsförmedlingen state what the expectations of labor market policy assessment take into account. To conclude, I do not deem the current exceptions for work integrated social enterprises legally certain. Until a regulation of this type of enterprise is available the current exemptions should be removed.

Sammanfattning

Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är begreppen arbetslös och företagare, samt deras förhållande till varandra, inte närmre definierat i författning. Detta trots att en individs arbetslöshet ofta är ett krav för att få del av stöd och insatser inom denna verksamhet. Att bedöma när en individ är arbetslös är vidare särskilt problematiskt i de fall individen har företagsengagemang.

I uppsatsen granskar och analyserar jag, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, rättsläget inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gällande begreppen, deras förhållande till varandra och företagares möjlighet att få del av stöd och insatser genom Arbetsförmedlingen. Genom en rättsdogmatisk metod gör jag först en de lege lata analys för att besvara frågorna om hur begreppen arbetslös och företagare samt deras förhållande till varandra ska tolkas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och ifall ledning för en definition av begreppen kan hämtas från arbetslöshetsförsäkringen. Därefter gör jag en de lege ferenda analys för att besvara frågan om det är möjligt att tydligare definiera begreppen inom arbetsmarknadspolitiken.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att begreppen arbetslös och företagare samt deras förhållande till varandra är vagt definierade inom arbetsmarknadspolitiken. Stöd i författning och förarbeten saknas på området. Den ledning som finns att hämta kommer främst från domstolsavgöranden och Arbetsförmedlingens interna styrning men är svåröverskådlig. Det är inte heller lämpligt att hämta ledning från arbetslöshetsförsäkringen. Syftena skiljer sig åt i för stor utsträckning.

Inför ett beslut om stöd måste Arbetsförmedlingen ta ställning i ett antal frågor. Den första frågan är om individen är företagare eller inte. Avgörande är ifall personen har väsentligt inflytande över en näringsverksamhet. Gäller det en subventionerad anställning krävs även ett anställningsförhållande mellan två parter vilket innebär att den som anställs inte får ha väsentligt inflytande över den tilltänka arbetsgivaren. Det finns ett undantag till detta och det gäller s.k. arbetsintegrerande sociala företag.

Är en person företagare måste Arbetsförmedlingen ta ställning till om företagandet utgör hinder. Utgångspunkten är att företagare har heltidsarbete men individen har en möjlighet att visa att företagandet ska jämföras med deltidsarbete eller att det i princip saknas möjlighet att bedriva verksamhet i bolaget vilket innebär att individen ska ses som arbetslös. För vissa program krävs dock inte arbetslöshet utan en risk för arbetslöshet räcker. I de fallen ankommer det på den som vill ha någon form av stöd att visa att en sådan risk föreligger.

För de stöd som är arbetsmarknadspolitiska program ska Arbetsförmedlingen även bedöma om en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Är den inte det saknar det betydelse om övriga villkor är uppfyllda.

Framkommer det att en person är eller har blivit företagare under en pågående stödperiod ska stödet normalt avslutas. För arbetsmarknadspolitiska program görs detta genom utskrivning mot heltidsarbete eller återkallelse av programmet. För subventionerade anställningar omprövas stödet och upphävs. I vissa fall kan utbetalt stöd till arbetsgivaren även återkrävas.

De lege ferenda konstaterar jag att nuvarande rättsläge är svåröverskådligt och brister i rättssäkerhetsaspekter. Därför föreslår jag en ny reglering där en definition av företagare kodifieras i författning med utgångspunkt i skattelagstiftningen. Det ska av författning även framgå att frågan om väsentligt inflytande har betydelse för bedömningen och att företagare som utgångspunkt inte är arbetslösa. Frågan om företagares arbetslöshet anser jag bör lösas genom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen där sådan görs och i enskilda förordningar i andra fall. Viktigt är dock att det av Arbetsförmedlingens interna styrning och föreskrifter framgår vad de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna beaktar. Avslutningsvis anser jag inte att det är rättssäkert med de nuvarande undantagen för arbetsintegrerande sociala företag, utan fram till att en reglering för denna typ av företag finns bör nuvarande undantag undanröjas.

Förord

Efter några omvägar är mina nio terminer på juristprogrammet i Lund nu till ända. Det har till övervägande största del varit en väldigt positiv upplevelse som har utvecklat mig både intellektuellt och som person. Lund kommer därför alltid ha en speciell plats i mitt hjärta.

Med tanke på hur väl jag trivts som student vid Lunds universitet, och då särskilt på Juridicum, är det kanske inte heller helt otänkbart att jag en dag försöker leta mig tillbaka på något vis.

Inledningsvis vill jag tacka alla som bidragit till att göra min tid vid Lunds universitet så lyckad som jag upplever att den har varit. Såväl föreläsare och annan personal som mina kurskamrater ska därför ha ett stort tack.

Jag vill även rikta ett stort tack till min handledare Martina Axmin som varit ett ovärderligt stöd och lagt ner mycket energi på att hjälpa mig med denna uppsats som du nu läser. Mycket av denna uppsats tillkomst är hennes förtjänst.

Vidare vill jag tacka Lukas Landerö, Anna Middelman, Gunilla Åberg Ekstedt och Unni Werner för deras envetna trakasserier som fått mig att faktiskt ta tag i denna avslutande del av min utbildning och som möjliggjort arbetet.

För deras osvikliga stöd vill jag även tacka Linn Ahlnäs och Maria Haglund-Börjesson som aldrig varit något annat än positivt inställda till denna uppsats.

Avslutningsvis vill jag rikta ett särskilt tack till h. Berner för hans hjälp med det språkliga och till John ”Jonny” Losenborg för hans hjälp både i stort och smått samt hans dagliga påhejande.

Med en sorgblandad glädje tackar jag därmed för mig och avslutar med ett citat som jag lovade mig själv att inkludera i mitt examensarbete den dag jag började studera för en evighet sedan.

Do or do not. There is no try – Yoda

Erik Haglund-Börjesson
Östersund, den 25 maj 2021

Förkortningar

ALF	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen
ASF	Arbetsintegrerande sociala företag
Ds	Departementsserie
ETP	Etableringsprogrammet
EXT	Extratjänst
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IL	Inkomstskattelagen (1999:1229)
INT	Introduktionsjobb
JOB	Jobb- och utvecklingsgarantin
NYJ	Stöd för nystartsjobb
Prop.	Proposition
SAS	Särskilt anställningsstöd
SOU	Statens offentliga utredningar
UGA	Jobbgaranti för ungdomar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Som anställd på Arbetsförmedlingen har jag ett antal gånger kommit i kontakt med definitionsproblematik. Med det menar jag att författningen sätter upp tydliga villkor kring, exempelvis, vad som krävs för att ta del av insatser eller stöd, men det är ofta inte lika tydligt hur vissa av dessa villkor ska definieras. Den, enligt mig, mest intressanta och kanske tydligaste definitionsproblematik som finns inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde är förhållandet mellan begreppen arbetslös och företagare.

Arbetsförmedlingens verksamhetsområde består till stor del av arbetsmarknadspolitiska insatser och stöd som myndigheten kan besluta om. Dessa stöd och insatser kan ges både direkt till enskilda individer, men även till arbetsgivare för att underlätta anställning av vissa, i författning utnämnda, grupper. För en övervägande majoritet av dessa insatser och stöd är ett villkor för att få ta del av insatserna och stöden att den enskilda individen är arbetslös vid beslutstillfället.

Trots att begreppet arbetslös är av avgörande betydelse för en stor del av Arbetsförmedlingens verksamhet är innebörden av begreppet inte närmre definierad i aktuella författningar. Samtidigt regleras Arbetsförmedlingens verksamhetsområde framför allt i förordningar vilket i mycket innebär en avsaknad av förarbeten.

Att begreppet arbetslös inte är närmre definierat i aktuell författning¹ är särskilt problematiskt när det ställs i förhållande till begreppet företagare. Inom arbetslöshetsförsäkringen är just företagande reglerat till viss del, men motsvarande reglering saknas för Arbetsförmedlingens verksamhetsområde.

Ovanstående innebär att det råder en osäkerhet kring vilka möjligheter individer som driver företag, eller har någon form av företagsengagemang, har att ta del av Arbetsförmedlingens insatser och stöd. Samma osäkerhet råder kring möjligheten för arbetsgivare att anställa sådana individer med stöd från Arbetsförmedlingen. Detta innebär att rättssäkerheten är åsidosatt, då det varken för enskilda eller myndigheter går att förutse när stöd eller insatser kan komma i fråga.

¹ Se exempelvis förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd, förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

I denna uppsats har jag för avsikt att närmre utreda hur begreppen arbetslös och företagare förhåller sig till varandra inom arbetsmarknadspolitiken, och i vilken utsträckning företagare har möjlighet att ta del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna och stöden.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att ur ett rättssäkerhetsperspektiv undersöka och analysera hur begreppen arbetslös och företagare, samt deras förhållande till varandra, ska tolkas inom arbetsmarknadspolitiken, utreda i vilken utsträckning företagare kan ta del av stöd inom området och se ifall det är nödvändigt att i författning definiera begreppen och tydliggöra förhållandet.

1.3 Frågeställningar

Som stöd för att uppnå syftet med uppsatsen besvaras följande frågeställning:

- Hur ska begreppen arbetslös och företagare samt deras förhållande till varandra tolkas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten med stöd av rättskällorna?
- Kan ledning för en definition av begreppen arbetslös och företagare hämtas från arbetslöshetsförsäkringen, och i så fall hur?
- Kan begreppen arbetslös och företagare definieras tydligare inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i så fall hur?

1.4 Terminologi

I uppsatsen används en del begrepp som dels inte är vanligt förekommande, dels kan ha olika betydelser i olika sammanhang. Nedan följer en förklaring kring hur olika begrepp används i denna uppsats.

Med arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadspolitisk verksamhet avses i uppsatsen Arbetsförmedlingens verksamhetsområde. Utgångspunkten i uppsatsen är den definition som återfinns i 5 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, med särskilt fokus på arbetsmarknadspolitiska program och anställningsfrämjande åtgärder.

Av intresse kan vidare vara en viss förståelse av skillnaden mellan program och insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Detta är särskilt viktigt när det kommer till förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. En insats enligt denna förordning kan nämligen beviljas både som ett eget arbetsmarknadspolitiskt program och som en insats inom ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Om begreppen insats eller aktivitet används i uppsatsen åsyftar det alltid något som beviljats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. När

termen program används åsyftas i uppsatsen alltid ett arbetsmarknadspolitiskt program och inte en enskild insats.

I uppsatsen används även begreppet fristående program. Det är möjligt att bli beviljad fristående program på flera olika sätt. I uppsatsen är de fristående programmen dock kopplade till möjligheten att bli anvisad till insatser enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som ett eget program. När det i uppsatsen talas om fristående program åsyftas därför just en anvisning till en insats enligt denna förordning som ett fristående arbetsmarknadspolitiskt program.

Det bör även nämnas att lönebidrag i sig inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program, utan det arbetsmarknadspolitiska programmet heter *särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Lönebidragen är insatser inom det programmet.

1.5 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar inte alla program, anställningsstöd och stödformer som finns till Arbetsförmedlingens förfogande. En sådan redogörelse hade varit svår att överblicka, blivit omotiverat lång och krånglig att ta till sig för läsaren. Den hade inte heller tillfört uppsatsen särskilt mycket. Jag har därför valt att avgränsa uppsatsen till att behandla de vanligast förekommande stödåtgärderna.

Som framgår av uppsatsen är vidare de fristående programmen flera till antalet och förutsättningarna för att dessa ska kunna bli aktuella skiljer sig åt. I uppsatsen behandlas dock de fristående programmen tillsammans, då det inte är motiverat att behandla dem var för sig med anledning av uppsatsens syfte. Vidare finns det fler fristående program än de som uppsatsen behandlar. Som framgår ovan är det dock inte önskvärt att gå igenom alla olika program som kan vara aktuella, och i uppsatsen har jag därför begränsat mig till att behandla de fristående program som kan bli aktuella enligt förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Områden som är av stort intresse och som har betydelse för uppsatsens syfte och mål är vad som gäller för plattformsföretagare och uppdragstagare (självständiga och osjälvständiga). Detta är dock områden som är väldigt omfattande och skulle kunna vara föremål för en självständig uppsats. På grund av hur det hade påverkat uppsatsen längd, tidsåtgången att redogöra för och analysera även dessa områden och att dessa områden i det närmsta är en förlängning av denna uppsats, har jag valt att inte behandla dem i min uppsats.

På samma sätt som för plattformsföretagare och uppdragstagare har jag inte närmre gått igenom regler kring bisyssla. Detta nämns i uppsatsen, men med anledning av att detta endast är något som diskuteras inom arbetslöshetsförsäkringen, och det inte diskuteras närmre inom den

arbetsmarknadspolitiska verksamheten har jag av utrymmes- och tydlighetsskäl valt att inte närmre belysa bisysslor.

1.6 Metod och material

För att besvara de två första frågeställningarna har jag använt mig av en traditionell rättsdogmatisk metod. Metoden har använts för att fastställa gällande rätt för vilket metoden lämpar sig väl. Detta har gjorts genom att med stöd av förarbeten, författning, praxis och doktrin tolka, systematisera och förklara gällande rätt.²

Utöver att använda mig av de traditionella rättskällorna har jag, p.g.a. bristen på förarbeten, praxis och doktrin (se avsnitt 1.8) även använt mig av underrättsavgöranden och Arbetsförmedlingens interna styrning. Även om sådant material kan ingå i en traditionell rättsdogmatisk metod, omfattas detta material ofta inte av vad som normalt brukar beaktas. Därför vill jag särskilt belysa att vissa delar av uppsatsen i stor utsträckning förlitar sig på detta material.³

Gällande den återstående frågeställningen kring ifall begreppen kan definieras tydligare och i så fall hur, har jag använt ett de lege ferenda synsätt. Det innebär att jag, utan att vara bunden av rättskällorna, utreder och analyserar hur rätten borde vara. Att använda ett sådant synsätt är förenligt med den klassiska rättsdogmatiska metoden när jag diskuterar hur författningen borde vara. Det är dock nödvändigt att de lege ferenda och de lege lata analyserna är åtskilda och inte påverkar varandra då mina personliga åsikter spelar in i de lege ferenda analysen men inte i de lege lata analysen. För att underlätta för läsaren att kontrollera att de lege ferenda synsättet inte påverkat de lege lata delen av uppsatsen redogörs här för de delar som använder sig av respektive synsätt. I hela kapitel 5.3 används ett de lege ferenda synsätt. I kapitel 2 – 5.2 används uteslutande ett de lege lata synsätt.⁴

Avseende praxis på området är den skralt förekommande (se mer under avsnitt 1.8) och jag har därför analyserat underrättsavgöranden för att se hur begreppen tillämpas. Eftersom underrättsavgöranden inte ingår i de gängse rättskällorna har jag i denna del använt mig av en empirisk metod för vilket en sådan analys jag genomfört lämpar sig väl. Denna analys genomförs som ett komplement till den rättsdogmatiska metod jag använt för att besvara de första två frågeställningarna.⁵

De domar som finns att tillgå kommer från förvaltningsrätter och kammarrätter. Även om både kammarrätts- och förvaltningsrättsavgöranden

² Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod och argumentation*. 4 uppl. Stockholm: Nordstedts juridik, 2018, s. 48ff och Nääv & Zamboni, *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2018, s. 22ff.

³ Sandgren (2018) s. 48ff.

⁴ Näävi & Zamboni (2018) s. 38f.

⁵ Sandgren (2018) s. 54f.

har begränsat prejudicerande värde har jag i uppsatsen valt att granska kammarrättsavgöranden. Detta då det saknas domar från Högsta förvaltningsdomstolen och domar från förvaltningsrätter har ett än mer begränsat värde än kammarrättsdomar. Med beaktande av avsaknaden av domar från högre instans är det även av vikt att utreda hur underinstanserna ser på frågan för att därigenom identifiera eventuella behov av att driva fram avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, och se vilka resonemang som det finns anledning för överinstansen att pröva. Det skulle vidare tynga ner uppsatsen utan att tillföra särskilt mycket att även granska förvaltningsrättsavgöranden. En fullständig redogörelse saknas för vissa av kammarrättsdomarna i denna uppsats med anledning av att frågorna även behandlas i senare meddelade domar, men alla domar har beaktats och en fullständig lista av de aktuella domarna är med i rättsfallsförteckningen.

I kapitel 4 återfinns en utvecklad förklaring till valet av domar och de olika avvägningar som gjorts vid rättsfallsanalysen.

Kammarrättsavgöranden har sökts fram via Karnov enligt följande:

- Söksträngar: ”Arbetslös, företagare, Arbetsförmedlingen” och ”Väsentligt inflytande, företagare, Arbetsförmedlingen”.
- Jag har sedan avgränsat perioden till 2007 – 2021. Avgränsningen i tid beror på att inga av de aktuella förordningarna hade trätt i kraft innan 2007.
- I resultaten har jag sedan filtrerat bort alla avgöranden som kommer från förvaltningsrätter.
- Avslutningsvis har jag gått igenom de sökresultat som funnits kvar och plockat ut de domar som behandlat Arbetsförmedlingen.
- Senaste sökningen enligt ovan tillvägagångssätt genomfördes 2021-05-03.

1.7 Perspektiv

Som framgår ovan utgår jag i uppsatsen från ett rättssäkerhetsperspektiv. Begreppet saknar en klar och entydig definition men normalt brukar man tala om formell- och materiell rättssäkerhet.⁶

Den formella rättssäkerheten brukar beskrivas som rätten till förutsebarhet, likhet inför lagen, skydd mot integritetskränkningar och rättslig tillgänglighet. Den materiella rättssäkerheten tar å sin sida sikte på rättsskydd, rättstrygghet och effektivitet. Istället för att fokus främst läggs på de värden den formella rättssäkerheten ger uttryck för fokuserar den materiella rättssäkerheten på den praktiska tillämpningen och vikten av att möjliggöra ett större tolkningsutrymme för att ge utrymme för individbaserade lösningar. Förenklat går skillnaden mellan de olika typerna av rättssäkerhet att uttrycka som att den formella rättssäkerheten tar vara på det rättsliga förfarandet medan den materiella rättssäkerheten fokuserar på

⁶ Peczenik, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1 uppl. Stockholm: Nordstedts juridik, 1995, s. 89f och SOU 2004:3 s. 44f.

de enskilda utfallen och vill säkerställa en materiell rättvisa utifrån etiska och moraliska perspektiv.⁷

Gällande den formella rättssäkerheten kommer den till uttryck genom flera olika rättsliga principer. Exempelvis innebär legalitetsprincipen att myndigheter har att förhålla sig till lagen och att de inte väger in andra förhållanden, vilket innebär att förutsägbarheten ökar. Att öka förutsägbarheten har i sin tur som syfte att säkerställa allas likhet inför lagen vilket kommer till uttryck genom likhets- och objektivitetsprincipen.⁸

Inom juridiken brukar begreppet rättssäkerhet utgå från den formella rättssäkerheten.⁹ Likväl är det den formella rättssäkerheten, och då främst kravet på förutsägbarhet, jag använt som perspektiv i denna uppsats. Att jag valt att fokusera främst på förutsägbarheten beror på att de problem jag själv upplevt med bristen på en definition av begreppen arbetslöshet och företagare samt deras förhållande till varandra inom arbetsmarknadspolitiken resulterar i en osäkerhet hos enskilda kring vad de förväntas göra för att få del av insatser och stöd när de har företagsengagemang. Det blir svårt för enskilda att förutse vad utgången i ett ärende kommer bli. Samtidigt ser jag en risk med att bristande stöd för myndighetens anställda i dessa frågor leder till skönsmässiga bedömningar. Ett perspektiv som utgår från den formella rättssäkerheten med fokus på förutsägbarheten har även potential att fånga in fler aspekter av rättssäkerheten då förutsägbarheten i mycket är en förutsättning även för likhets- och objektivitetsprincipen.

1.8 Forskningsläge

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är ett område där det i princip helt saknas doktrin och där praxis är väldigt sparsmakad. Det som är skrivet om området är främst kopplat till andra områden än rättsvetenskap, så som ekonomi och sociologi. Vidare regleras området till största del i förordningar vilket innebär att även förarbeten saknas.

Att inte praxis är speciellt utvecklad inom arbetsmarknadspolitiken beror till stor del på att det råder överklagandeförbud avseende många av Arbetsförmedlingens beslut om stöd och insatser. Det leder självfallet till att domstolsavgörandena blir färre. Ett annat problem med detta är att även när det finns ledning att hämta från domstolar är den ofta koncentrerad till ett, eller ett fåtal, typer av stöd. Detta beror på att överklagandeförbuden är mindre restriktiva för vissa typer av stöd än för andra.

Ett område som har vissa kopplingar till arbetsmarknadspolitiken, och som uppsatsen till viss del beaktar, är arbetslöshetsförsäkringen. Även om det

⁷ Paczenik (1995) s. 90ff, SOU 2004:3 s. 44ff, Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2010:4 – *Rättssäker förvaltning?* s. 7 och Stendahl, *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 537.

⁸ Paczenik (1995) s. 89ff, SOU 2004:3 s. 45 och *Rättssäker förvaltning?* s. 8.

⁹ *Rättssäker förvaltning?* s. 7 och von Essen m.fl. *Förvaltningsrättens grunder*. 4 uppl. Stockholm: Nordstedts juridik, 2020, s. 68.

finns viss doktrin och praxis kopplat till arbetslöshetsförsäkringen finns det inget överflöd av forskning. En del ledning går dock att hämta från förarbeten av vilket det finns betydligt mer än för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Med beaktande av forskningsläget använder jag i uppsatsen mycket av Arbetsförmedlingens interna styrning. På så sätt lyckas jag i viss mån utreda hur Arbetsförmedlingen ser på företagare och arbetslöshet, och därmed även utreda hur tillämpningen sker i praktiken.

1.9 Disposition

Uppsatsen inleds med en generell redogörelse av rättsläget kring Arbetsförmedlingens verksamhetsområde i kapitel 2. Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse för Arbetsförmedlingen och dess verksamhet. Därpå följer en genomgång av arbetsmarknadspolitiska program och subventionerade anställningar.

I kapitel 3 görs en liknande redogörelse fast för arbetslöshetsförsäkringen. Efter en översiktlig redogörelse av arbetslöshetsförsäkringens bakgrund och syfte följer en genomgång av kvalificeringsvillkoren med särskild tonvikt på arbetslöshetsbegreppet och företagare.

Kapitel 4 innehåller en genomgång av kammarrättsavgöranden som behandlar företagares möjlighet att ta del av arbetsmarknadspolitiskt stöd och när en individ ska anses ha väsentligt inflytande i en verksamhet. Vidare genomförs en rättsfallsanalys av domarna.

Uppsatsen avslutas sedan med en sammanfattande de lege lata analys och med en påföljande de lege ferenda diskussion där mina personliga åsikter framgår.

2 Arbetsmarknadspolitik

Arbetsförmedlingen är en statlig förvaltnings- och s.k. styrelsemyndighet¹⁰ vars grunduppdrag är att föra samman arbets sökande med arbetsgivare, öka de arbetslösas kunskaper och stödja dem som har svårt att få arbete.¹¹

Som en statlig förvaltningsmyndighet styrs Arbetsförmedlingen genom lagar och förordningar. Mer direkt styrning sker dock av Regeringen via regleringsbrev som kommer ut årligen och ger mer preciserade uppgifter och mål som Arbetsförmedlingen har att arbeta mot.¹²

Arbetsförmedlingens uppdrag är brett och utöver grunduppdraget har Arbetsförmedlingen även i uppdrag att bl.a. utforma verksamheten så den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden, säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, inhämta information om lediga arbeten och analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet påverkar arbetsmarknaden.¹³

De uppdrag som är mest intressanta inom kontexten för denna uppsats är dock Arbetsförmedlingens uppdrag att bidra till att öka sysselsättningen, prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt, till viss del, även uppdraget att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.¹⁴

För att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt uppdrag har myndigheten olika verktyg. Dessa verktyg tar sig oftast formen av s.k. arbetsmarknadspolitiska program.¹⁵ Dessa arbetsmarknadspolitiska program regleras i sju olika författningar, och inom flera av författningarna regleras i sin tur ett flertal olika arbetsmarknadspolitiska program.¹⁶ Genom att anvisa en individ till ett eller flera av dessa arbetsmarknadspolitiska program öppnas en verktygslåda av insatser och aktiviteter upp för att hjälpa

¹⁰ Se von Essen (2020) s. 29ff och 16 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹¹ 2 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, prop. 1999/00:98 s. 1, Arbetsförmedlingen: "Vårt uppdrag", Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen, s. 1 och Olofsson & Wadensjö, *Arbetsmarknadspolitik – Förändrade förutsättningar och nya aktörer*. 1 uppl. Stockholm: SNS förlag, 2009, s. 13 och 22.

¹² *Arbetsmarknadspolitik – Förändrade förutsättningar och nya aktörer* s. 11.

¹³ 3 - 4 §§ förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och Björklund m.fl. *Arbetsmarknaden*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2014 s. 373.

¹⁴ 2 § första stycket 2 och 3 förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Se 5 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁶ De sju författningarna är lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgaranti, förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

individens att närma sig arbetsmarknaden. Värt att notera redan här är att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program alltid måste vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det innebär att en anvisning endast får genomföras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.¹⁷

De olika arbetsmarknadspolitiska programmen är i hög utsträckning inriktade på att ge stöd åt olika grupper. Det finns exempelvis ett program, jobbgaranti för ungdomar, som inriktar sig på att ge stöd åt personer i åldersspannet 16 – 25 år.¹⁸ Ett annat sådant program är etableringsprogrammet vars syfte är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering.¹⁹

Alla de verktyg som Arbetsförmedlingen har tillgång till är dock inte riktade direkt mot individen. En del av Arbetsförmedlingens verktyg tar sig istället formen av olika typer av subventionerade anställningar vars syften är att stimulera arbetsgivare att anställa vissa grupper. Dessa grupper kan grovt indelas i två större kategorier. De med funktionshinder som innebär nedsättning av arbetsförmågan och de som av andra orsaker har svårt att få arbete.²⁰ De tre vanligaste formerna av subventionerade anställningar är stöd för nystartsjobb, lönebidrag och särskilt anställningsstöd.²¹ Lönebidrag och särskilt anställningsstöd är en kombination av ekonomiskt stöd till arbetsgivaren och ett arbetsmarknadspolitiskt program för individen.²² Stöd för nystartsjobb skiljer sig från lönebidrag och särskilt anställningsstöd på så vis att det inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program, utan endast ett ekonomiskt stöd till arbetsgivaren.²³ Det är värt att notera att eftersom stöd för nystartsjobb inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver det inte heller vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat.²⁴

2.1 Arbetsmarknadspolitiska program

De olika arbetsmarknadspolitiska programmen kan grovt delas in i tre större grupper. Ramprogram, fristående program och anställningsstöd.

¹⁷ 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁸ 1 och 5 §§ förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹⁹ 2 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁰ Arbetsförmedlingen: Subventionerade anställningar – en översikt, diarienummer Af-2018/0025 5979 s. 6.

²¹ Subventionerade anställningar – en översikt s. 26 och Institutet för arbetsmarknad- och utbildningspolitisk utvärdering: Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens, rapport 2018:14 s. 8f. Notera även att instegsjobb var en typ av särskilt anställningsstöd som numera ersatts med introduktionsjobb (jfr. 25 § förordning [2015:503] om särskilt anställningsstöd samt 3 och 4 §§ förordning [2018:42] om särskilt anställningsstöd).

²² 1 § och 3 § andra stycket förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd samt 1 och 15 §§. Notera att det arbetsmarknadspolitiska programmet inte heter lönebidrag utan ”särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga”.

²³ Jfr 1 och 2 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

²⁴ Jfr 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Ramprogrammen är tre paraplyprogram som det redogörs för mer under avsnitt 2.1.1.

De fristående programmen är enskilda insatser som även kan beviljas som fristående arbetsmarknadspolitiska program. I regel är dessa program reglerade i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Dessa redogörs det för i avsnitt 2.1.2.

Anställningsstöden är, som redogjorts för ovan, en kombination av subventionerade anställningar och arbetsmarknadspolitiska program. Med anledning av deras speciella natur, och deras nära koppling till stöd för nystartsjobb, har jag valt att behandla dessa i ett eget kapitel, 2.2.

2.1.1 Ramprogrammen

Av alla de olika arbetsmarknadspolitiska programmen är det tre som brukar kallas för ”ramprogrammen”. Dessa tre program är jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), jobbgaranti för ungdomar (UGA) och etableringsprogrammet (ETP).²⁵ Att de kallas ramprogram beror på att programmen i sig inte innehåller särskilt många stödåtgärder.²⁶ Istället fungerar programmen ofta som en grund för att sedan anvisa individen till andra insatser, exempelvis sådana insatser som regleras i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.²⁷

En anvisning till ramprogrammen öppnar således upp en större verktygslåda för Arbetsförmedlingen att använda, och individen har möjlighet att ta del av olika former av stöd som den annars kanske inte hade haft möjlighet till. Själva deltagandet i ett av ramprogrammen kan i vissa fall även direktkvalificera deltagaren till andra former av stöd. Det vill säga, individen behöver inte uppfylla alla de villkor som i normalfallet behöver vara uppfyllda för att ta del av stödet. Exempelvis är deltagande i JOB en direkt kvalificeringsgrund för att kvalificera för stöd för nystartsjobb.²⁸

Utöver ovan nämnda fördel med ramprogrammen är dessa program även ersättningsberättigande.²⁹ Den som deltar i dessa program har dels möjlighet att ansöka om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller

²⁵ Arbetsförmedlingen: Utrikes födda kvinnor – Arbetsförmedlingens återsrapportering 2019, diarienummer Af-2019/0047 4273 s. 7 och Arbetsförmedlingen: Återrapport – Aktivitetsgraden och förekomsten av sanktioner inom etableringsprogrammet, diarienummer Af-2020/0017 9994 s. 5.

²⁶ *Arbetsmarknadspolitik – Förändrade förutsättningar och nya aktörer* s. 25f.

²⁷ 6 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 6 § förordning (2007:831) om jobbgaranti för ungdomar och 13 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁸ 8 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

²⁹ 2 kap. 1, 10 och 12 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

etableringsersättning från Försäkringskassan, dels möjlighet att få ersättning för resor, logi, dubbelt boende och vissa andra kostnader.³⁰

Som framgår av det ovan beskrivna finns det många fördelar med att delta i ramprogrammen. Det är således inte särskilt konstigt att många personer uttrycker en önskan över att delta i programmen. Alla tre ramprogram har dock vissa kvalificeringsgrunder som individen behöver uppfylla för att få ta del av programmet. Som nämnts i tidigare kapitel riktar sig de tre olika ramprogrammen till olika grupper.

JOB riktar sig till individer som varit arbetslösa under en lång period, UGA riktar sig till ungdomar i åldersgruppen 16 – 25 år och ETP riktar sig till vissa nyanlända invandrare.³¹ Syftet med JOB är att erbjuda individer som varit arbetslösa under en längre period speciellt utformade insatser för att bryta långvarig arbetslöshet.³² UGA är ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att motverka ungdomsarbetslösheten och minska ungdomars tid i arbetslöshet. Detta görs genom att erbjuda deltagare i programmet individanpassade aktiviteter för att underlätta en anställning eller återupptagande av studier.³³

Vad gäller ETP har Arbetsförmedlingen ett övergripande ansvar för vissa nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.³⁴ Som ett led i detta ansvar finns därför ETP som riktar sig till denna grupp. Genom deltagande i programmet ska individens etablering underlättas och påskyndas.³⁵

När en individ önskar delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och individen uppfyller villkoren för att delta i programmet beslutar Arbetsförmedlingen om att anvisa personen till programmet.³⁶

På grund av de olika målgrupperna och syftena med programmen skiljer sig kvalificeringsvillkoren åt i vissa delar. För att kvalificera till JOB behöver individen ha varit arbetslös en relativt lång period. Kvalificering till UGA kräver att individen är i åldersspannet 16 till 25. ETP kräver att individen

³⁰ 3 kap. 1-16 §§ samt 10 kap. 3 och 9 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

³¹ 1 § andra stycket förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 1 § andra stycket förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 2 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³² Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Jobb- och utvecklingsgarantin, diarienummer Af-2020/0058 0484 s. 4.

³³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Jobbgaranti för ungdomar, diarienummer Af-2020/0058 0485 s. 4.

³⁴ 4 och 5 §§ lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Etableringsprogrammet, diarienummer Af-2020/0061 9607 s. 5.

³⁶ Se exempelvis *Jobb- och utvecklingsgarantin* s. 8, *Jobbgaranti för ungdomar* s. 7 och *Etableringsprogrammet* s. 8 samt 3 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 3 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 3-4 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

erhållit en viss typ av uppehållstillstånd och folkbokfört sig för första gången inom de senaste 36 månaderna.³⁷

Gemensamt för alla tre ramprogram är dock att ett krav som ställs för att en anvisning till programmet ska vara möjlig är att individen är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. För en anvisning till JOB och UGA krävs utöver detta även att individen varit arbetslös under en viss period.³⁸

För JOB och UGA är arbetslöshetsvillkoret i 5 § respektive förordning inte tydligare uttryckt än "[e]n anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin får göras för en person som är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen..." respektive "[e]n anvisning till jobbgarantin för ungdomar får göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen...".

ETP är uppbyggd något annorlunda. 5 § första stycket lyder "[e]n anvisning till etableringsprogrammet får göras för en person som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen...". Det uppställs alltså inte ett uttryckligt arbetslöshetsvillkor här som i de andra två ramprogrammen, utan endast ett krav på att individen är "anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen". I andra stycket 1 samma paragraf framgår dock att en anvisning inte ska göras för en individ som har ett förvärvsarbete på heltid.

Med beaktande av arbetslöshetsvillkorets utformning för ETP kan det vara värt att notera att deltidsanvisningar till alla tre ramprogram är möjliga. Det är dock särskilt reglerat i vilka situationer deltidsanvisningar är möjliga, då huvudregeln alltid är heltidsanvisningar.³⁹

Ett problem som uppstår, och som är denna uppsats huvudsakliga ämne, är vad som gäller för personer som driver företag. Som beskrivits ovan saknas det en tydligare definition av vad begreppet arbetslös innebär vid anvisning till något av ramprogrammen i respektive förordning.

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd går det att utläsa att myndigheten anser att företagare inte omfattas av målgrupperna för ramprogrammen.

³⁷ Se 5 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 1 § andra stycket förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, 2 och 15 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och 1 § lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁸ 5 § första stycket förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 5 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 5 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁹ 3 – 4b §§ förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 – 4b §§ förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 7 – 10 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

I handläggarsstödet för UGA står att ”[f]öretagare betraktas inte som arbetslösa och kan därför inte anvisas till UGA. Detta gäller oavsett företagandets omfattning” och ”[m]ed arbete på heltid jämförelses företagande oavsett omfattning”.⁴⁰

Det skrivs i JOB-handläggarsstödet att ”[f]öretagare betraktas inte som arbetslösa och ingår därför inte i målgruppen för JOB. Detta gäller oavsett företagandets omfattning.” och ”[m]ed arbete på heltid jämförelses företagande oavsett omfattning”.⁴¹

I handläggarsstödet för ETP står ”[f]öretagande anses utgöra arbete på heltid.”, ”[f]öretagande anses utgöra arbete på heltid och kan därför inte föranleda en deltidsanvisning” och ”[m]ed arbete på heltid jämförelses företagande oavsett omfattning”.⁴²

Arbetslöshetsvillkoren i ramprogrammen har inte bara betydelse vid prövningen av om en individ kvalificerar till något av programmen. Det har även betydelse för programdeltagares möjlighet att stanna kvar i programmen.

Alla ramprogram har utskrivnings- och återkalleleregler. Dessa styr i vilka fall en deltagare ska skrivas ut eller återkallas från respektive program.⁴³ En utskrivningsgrund som är gemensam för alla ramprogram är att deltagare som påbörjar ett arbete på heltid ska skrivas ut ur programmet.⁴⁴ Eftersom Arbetsförmedlingen jämför företagande oavsett omfattning med arbete på heltid, tillämpas utskrivningsgrunderna om heltidsarbete från respektive förordning även på företagare.⁴⁵

Att Arbetsförmedlingen jämför företagande oavsett omfattning med arbete på heltid omöjliggör även en anvisning på deltid till något av programmen, även om personen i fråga uppfyller övriga villkor för en deltidsanvisning.⁴⁶

⁴⁰ *Jobbgaranti för ungdomar* s. 7 och 21.

⁴¹ *Jobb- och utvecklingsgarantin* s. 8 och 24.

⁴² *Etableringsprogrammet* s. 10, 18 och 35.

⁴³ 13 – 13 a §§ och 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 10 – 10a §§ och 12 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar samt 17 - 19 §§ och 20 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁴ 13 § första stycket 1 förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 10 § första stycket 1 förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 17 § första stycket 1 förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁵ *Jobbgaranti för ungdomar* s. 21, *Jobb- och utvecklingsgarantin* s. 24 och *Etableringsprogrammet* s. 35.

⁴⁶ Jfr. 4 – 4b §§ förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 – 4b §§ förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 8 – 10 §§ förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.1.2 Fristående program

Som berörts i avsnittet ovan innehåller ramprogrammen inte särskilt många stödåtgärder i sig. Istället kan ramprogramdeltagare ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser inom ramen för sitt ramprogram (därav namnet).

Många av de insatser som en deltagare kan ta del av inom ett ramprogram kan även beviljas som ett fristående arbetsmarknadspolitiskt program. Det går exempelvis att inom JOB ha en arbetspraktik som insats⁴⁷, men för en person som inte kvalificerar för JOB (eller något annat ramprogram) kan det i vissa fall ändå vara möjligt att få arbetspraktik beviljat som ett eget arbetsmarknadspolitiskt program.⁴⁸

Fristående arbetsmarknadspolitiska program ger alltså individer som inte uppfyller villkoren för att delta i något av ramprogrammen möjlighet att ändå få stöd i form av riktade insatser.

De fristående programmen är arbetsmarknadsutbildning, validering, arbetspraktik, stöd till start av näringsverksamhet, förberedande insatser och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.⁴⁹

Precis som ramprogrammen kvalificerar deltagare i ett fristående arbetsmarknadspolitiskt program till ersättning i form av aktivitetsstöd.⁵⁰

Även om de fristående programmen gör det möjligt för individer att ta del av stödåtgärder trots att de inte kvalificerar till något av ramprogrammen, behöver individen fortfarande uppfylla vissa kvalificeringsvillkor.

De fristående programmen har inte samma avgränsade målgrupper som ramprogrammen har. Däremot har varje enskilt fristående arbetsmarknadspolitiskt program ett syfte som behöver vara uppfyllt för att en anvisning till programmet ska anses vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat. För arbetspraktik är exempelvis det grundläggande syftet att deltagaren ska få eller fördjupa sina praktiska erfarenheter av ett arbete och därigenom förbättra sin ställning på arbetsmarknaden.⁵¹

Utöver att en anvisning till ett av de fristående programmen ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad utifrån syftet och målet med

⁴⁷ 6 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 5 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 14 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁸ 8 – 9 §§ förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Arbetspraktik och Yrkeskompetensbedömning, diarienummer Af-2020/0062 4551 s. 3.

⁴⁹ 1 § första stycket förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁰ 2 kap. 1 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁵¹ Se *Arbetspraktik och Yrkeskompetensbedömning* s. 11 och 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

programmet, finns det även gemensamma kvalificeringsgrunder för programmen. Notera dock att speciella kvalificeringsgrunder gäller för det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet.⁵²

De gemensamma kvalificeringsgrunderna är att en anvisning får göras för en individ som är minst 25 år, söker arbete genom Arbetsförmedlingen och är **eller riskerar att bli** arbetslös.⁵³

Vad gäller åldersvillkoret finns det vissa undantag för unga med funktionsnedsättning⁵⁴, tidigare ETP-deltagare, de som deltar i stöd till start av näringsverksamhet, de som deltar i förberedande insatser i form av folkskoleutbildning i studiemotiverande syfte och personer som fyllt 18 år och står långt från arbetsmarknaden.⁵⁵

En intressant skillnad mellan ramprogrammen och de fristående programmen är att arbetslöshetsvillkoret inte är lika restriktivt utformat. Medan en person måste vara arbetslös för att anvisas till något av ramprogrammen, räcker det med att personen riskerar arbetslöshet för att uppfylla villkoret för att anvisas till ett fristående program.

Av Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande framgår att Arbetsförmedlingen definierar *arbetslös* i 8 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som "[e]n person som saknar anställning på hel eller deltid, som inte heller är företagare, studerar på heltid eller har fyllt 65 år och som vill och kan arbeta på den arbetslösa delen". Det framgår även av ställningstagandet att "[e]tt arbete med att definiera begreppet företagare pågår".⁵⁶

I det rättsliga ställningstagandet definieras vidare *riskerar att bli arbetslös* som "[e]n person som på grund av omständigheter som till exempel ohälsa, varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs löper en verklig risk att förlora en anställning". Det framgår vidare "[f]ör att anses löpa en verklig risk att förlora sin anställning på grund av varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs krävs normalt att arbetsgivaren, rekonstruktören eller konkursförvaltaren har lämnat den anställde ett besked om uppsägning, alternativt att den anställde själv valt att säga upp sin anställning under pågående varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs".⁵⁷

Ytterligare en skillnad mellan ramprogrammen och de fristående programmen är att det endast finns en utskrivningsgrund för de fristående

⁵² 8 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵³ 8 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁴ Se 12 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁵ 9 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande: Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken, diarienummer Af-2020/0059 0763 s. 6 och Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Ungdomar med funktionsnedsättning och skolsamverkan, diarienummer Af-2020/0032 5482 s. 3.

⁵⁶ Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken s. 5.

⁵⁷ Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken s. 5..

programmen. Denna utskrivningsgrund är kopplad till sjukfrånvaro. Det saknas alltså utskrivningsgrunder för heltidsarbete motsvarande de som finns för ramprogrammen.⁵⁸

Precis som för ramprogrammen finns det dock återkallelsegrunder, som innebär att en anvisning till ett fristående program ska återkallas under vissa förutsättningar. Trots att det saknas en utskrivningsgrund för heltidsarbete är det alltså möjligt att en person som anses bli företagare under pågående programtid återkallas från det fristående programmet.⁵⁹

2.2 Subventionerade anställningar

De subventionerade anställningarna kan precis som de arbetsmarknadspolitiska programmen delas in i grupper. Den ena gruppen består av de subventionerade anställningar som samtidigt är arbetsmarknadspolitiska program. D.v.s. särskilt anställningsstöd (SAS) och lönebidrag (LBI).⁶⁰ I den andra gruppen finns stöd för nystartsjobb (NYJ) som endast är ett ekonomiskt stöd till arbetsgivaren för att stimulera denne att anställa vissa personer. Individen, arbetstagaren, är alltså inte anvisad något program och inte part i ärendet om stöd för nystartsjobb.⁶¹

Vidare finns det en särskild typ av arbetsgivare för vilka vissa speciella villkor gäller. Det handlar om s.k. arbetsintegrerande sociala företag (ASF).⁶²

2.2.1 Särskilt anställningsstöd

Det finns två typer av SAS. Introduktionsjobb (INT) och extratjänst (EXT).⁶³ Målgrupperna skiljer sig åt, både vad gäller individen och vad gäller vilka typer av arbetsgivare stödet riktar sig till.⁶⁴ Stöden i sig skiljer sig dock endast åt vad gäller stödnivån som arbetsgivaren kan erhålla.⁶⁵

Som nämnts ovan är SAS både ett arbetsmarknadspolitiskt program och en subventionerad anställning. Det innebär att en individ anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet SAS och sedan får arbetsgivaren ett ekonomiskt stöd med anledning av anställningen.⁶⁶

⁵⁸ Jfr. 10 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁹ Se 37 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶⁰ 1 och 3 §§ förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd och 1 och 15 §§ förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁶¹ 1 och 2 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

⁶² Prop. 2015/16:195 s. 460 och Regeringsbeslut (2010). Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag. Diarienummer N2010/1894/ENT s. 2.

⁶³ 3 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁶⁴ Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Introduktionsjobb, diarienummer Af-2020/0058 8591 s. 4f och Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Extratjänster, diarienummer Af-2020/0058 3770 s. 3ff.

⁶⁵ 14 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁶⁶ Se 1 § och 3 § andra stycket förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

En skillnad mot ramprogrammen och de fristående arbetsmarknadspolitiska programmen är att deltagande i SAS inte är ersättningsberättigande.⁶⁷ Deltagaren erhåller istället lön från sin arbetsgivare under stödtiden.⁶⁸

Precis som de andra arbetsmarknadspolitiska programmen finns det vissa kvalificeringskrav som behöver vara uppfyllda för att en anvisning till SAS ska vara möjlig. Den stora skillnaden gällande SAS mot tidigare beskrivna arbetsmarknadspolitiska program är att både deltagaren och arbetsgivaren måste uppfylla vissa krav.

Det övergripande syftet med SAS är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har svårt att få ett arbete utan stöd och bidra till att stärka deras ställning på arbetsmarknaden. Genom SAS ska deltagaren efter avslutad insats ha kommit närmre arbetsmarknaden. För EXT finns det därutöver ett krav på att arbetsgivaren ska vara verksam inom offentlig-, kulturell-, ideell sektor, eller välfärden.⁶⁹

Kraven som ställs på arbetsgivaren, utöver de speciella krav som ställs vid EXT, är sådant som att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket, att korrekt lön betalas ut elektroniskt under stödperioden och att arbetsgivaren inte har näringsförbud, skatteskulder eller betydande betalningsanmärkningar.⁷⁰

För denna uppsats omfång är det dock endast två av kraven som ställs på arbetsgivaren som är av något större intresse. Dels att det är frågan om en anställning, dels att arbetsgivaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen som kan påverka rätten till stöd eller stödets storlek.⁷¹

Om en arbetsgivare inte uppfyller sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen riskerar arbetsgivaren att bli återbetalningsskyldig för utbetalt stöd.⁷²

Deltagaren kan kvalificera in till SAS på olika sätt. Antingen genom deltagande i något av ramprogrammen⁷³, genom arbetslöshet och en tidigare anvisning till ETP eller genom arbetslöshet i kombination med beviljande

⁶⁷ Jfr. 1, 10 och 12 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁶⁸ Jfr. 13 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁶⁹ 2 – 3 och 22 – 37 §§ förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd och *Extratjänster* s. 3.

⁷⁰ 19 – 21 §§ förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁷¹ Jfr. 28 och 33 §§ förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁷² 34 § första stycket 2 förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁷³ 4 § och 5 § första stycket 1 samt 7 § och 8 § första stycket 1 förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

av vissa typer av uppehållstillstånd eller uppehållskort under de senaste 36 månaderna.⁷⁴

De som kvalificerar till SAS genom deltagande i ett ramprogram har bedömts vara arbetslösa då detta är en förutsättning för att delta i ramprogrammen. Mer om detta går att läsa i kapitel 2.1.

Någon form av arbetslöshet, antingen direkt eller indirekt via ett ramprogram, är således ett krav för att en anvisning till SAS ska kunna bli aktuell.

Vad gäller arbetslöshetsvillkoret och företagare går det att läsa följande i handläggarstödet för INT ”[o]m arbetstagaren, med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor anses ha företagsledande eller liknande ställning, är det olämpligt att fatta beslut om introduktionsjobb. Det innebär även att en person som ingår i styrelsen, är bolagsman, firmatecknare, VD, ägare eller liknande inte bör anställas med stöd för introduktionsjobb. Bakgrunden till detta är att en person som är befattningshavare i företaget, det vill säga är arbetsgivarpart, inte kan anställas med lönestöd för att vara arbetstagare. Att vara suppleant eller firmatecknare behöver inte vara ett hinder, så länge det inte medför några befogenheter som ingår i ovanstående roller”.⁷⁵

Skrivningen i handläggarstödet för EXT är väldigt lik och lyder ”[d]en som ska anställas får inte ha en ställning hos arbetsgivaren som innebär väsentligt inflytande över företagets eller föreningens verksamhet. Om arbetstagaren, med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor anses ha företagsledande eller liknande ställning, är det inte lämpligt att fatta beslut om extratjänst. Beslut får inte fattas för en anställning om arbetstagaren är anställd för arbete i arbetsgivarens hushåll. Det innebär även att en person som ingår i styrelsen, är bolagsman, firmatecknare, VD, ägare eller liknande inte får anställas med stöd för extratjänst. Bakgrunden till detta är att en person som är befattningshavare i företaget, det vill säga är arbetsgivarpart, inte kan anställas med anställningsstöd för att vara arbetstagare. Att vara suppleant eller firmatecknare behöver det [sic!] inte vara ett hinder, så länge det inte medför några befogenheter som ingår i ovanstående roller. Namnen på de olika befattningshavarna, förutom ägare, framgår när du gör arbetsgivarkontrollen”.⁷⁶

Båda dessa skrivningar grundar sig i Arbetsförmedlingens interna instruktion AFII 24/2011. Av denna instruktion framgår att ”[a]nvisningar med anställningsstöd, lönebidrag för utveckling i anställning eller skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare *är inte lämpliga*

⁷⁴ 4 § första stycket 3 och 5 § samt 7 § första stycket 2 och 8 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

⁷⁵ *Introduktionsjobb* s. 8.

⁷⁶ *Extratjänster* s. 9.

Regel 4: Om arbetstagare som [sic!] med hänsyn till arbetsuppgifterna och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”.⁷⁷

Utöver det ovan redovisade finns det inget stöd bland Arbetsförmedlingens interna styrning vad gäller arbetslöshetsvillkoret för SAS.

Även om SAS är ett arbetsmarknadspolitiskt program saknas utskrivnings- och återkalleleregler likt de som återfinns för de program som behandlas i kapitel 2.1. Istället ska Arbetsförmedlingen ompröva beslut om SAS vid ändrade förhållanden. Den skyldigheten gäller oaktat hur de nya uppgifterna kommit till Arbetsförmedlingens kännedom.⁷⁸ Om en arbetstagare skulle få väsentligt inflytande i arbetsgivarens bolag under en pågående stödperiod kan således ett beslut om SAS omprövas och upphävas.

2.2.2 Lönebidrag

Det finns tre olika typer av lönebidrag. Lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning.⁷⁹

De tre olika lönebidragen har olika syften och i viss mån även olika målgrupper. Gemensamt för alla lönebidrag är dock att de riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning och behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁸⁰

Lönebidragen är i mycket väldigt lika SAS. Precis som SAS är lönebidrag både arbetsmarknadspolitiska program och subventionerade anställningar. Individen anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program som innebär en anställning och arbetsgivaren får sedan ekonomiskt stöd med anledning av anställningen.⁸¹

Lönebidragen är inte heller ersättningsberättigande trots att de är arbetsmarknadspolitiska program.⁸² Precis som för SAS erhåller deltagaren istället lön under anvisningsperioden.⁸³

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2017). Intern instruktion AFII 24/2011 s. 3.

⁷⁸ 33 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd, *Extratjänster* s. 15 och *Introduktionsjobb* s. 16.

⁷⁹ Jfr. 1 och 16 §§ förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸⁰ 1 § tredje stycket förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸¹ 15 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸² Jfr. 1, 10 och 12 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁸³ Jfr. 15 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Precis som för SAS behöver både deltagaren och arbetsgivaren uppfylla vissa krav för att en anvisning till programmen ska vara möjlig.

Lönebidrag är en typ av insats som är möjlig att erhålla inom det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.⁸⁴ Innan lönebidrag kan bli aktuellt ska Arbetsförmedlingen först pröva om andra insatser enligt 1 § aktuell förordning kan tillgodose personens behov av stöd. Därefter prövas personens behov av insatser i form av lönebidrag i följande ordning. Lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning.⁸⁵

Gemensamt för alla lönebidrag är som nämnts ovan att de riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning och behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete. På sikt är även målet att lönebidragsanställningen övergår till en osubventionerad anställning efter att deltagaren genom insatsen utvecklat sin arbetsförmåga.⁸⁶

Det särskilda syftet med lönebidrag för utveckling i anställning är att en person genom en anställning ska få möjlighet att pröva och utveckla sin arbetsförmåga i förhållande till vissa arbetsuppgifter eller arbetsmarknaden i stort, alternativt för att förbättra sina förutsättningar för att kunna ta del av en utbildning.⁸⁷

För lönebidrag för anställning är det särskilda syftet istället att en deltagare får en anställning, eller stärker sina möjligheter att behålla en anställning, där arbetet och stödjande åtgärder är utformade så att de bidrar till att deltagarens arbetsförmåga förbättras i förhållande till de krav som ställs i den aktuella anställningen.⁸⁸

Syftet med lönebidrag för trygghet i anställning är att underlätta för en person som är i behov av ett långvarigt stöd för att behålla en anställning. Huvudregeln är att lönebidrag för trygghet i anställning endast kan lämnas för en person som redan tagit del av lönebidrag för utveckling i anställning eller lönebidrag för anställning hos samma arbetsgivare som nu är aktuell. Om det föreligger särskilda skäl kan dock lönebidrag för trygghet i

⁸⁴ 1 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸⁵ 16 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸⁶ 17 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och ex. Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Lönebidrag för utveckling i anställning, diarienummer Af-2020/0068 9687 s. 4.

⁸⁷ 25 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Lönebidrag för anställning, diarienummer Af-2020/0068 9676 s. 4.

⁸⁸ 29 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och *Lönebidrag för anställning* s. 4.

anställning lämnas utan att personen deltagit i någon av de andra lönebidragsinsatserna.⁸⁹

Precis som för SAS ska både deltagaren och arbetsgivaren uppfylla villkor för att en anvisning ska vara möjlig.

Kraven som ställs på arbetsgivaren är i det mesta samma som kraven som ställs vid SAS. Ett särskilt krav som ställs på arbetsgivaren vid lönebidragsanställningar är att arbetet är lämpligt utformat efter arbetstagarens behov och att anställningen bidrar till att den anställde utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga.⁹⁰

Precis som för SAS är det dock endast två av kraven som ställs på arbetsgivaren som är av större intresse inom denna uppsats ram. Dels att det är frågan om en anställning, dels att arbetsgivaren är skyldig att anmäla ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen som kan påverka rätten till stöd eller stödets storlek.⁹¹ Om arbetsgivaren inte anmäler sådana ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen riskerar arbetsgivaren, precis som för SAS, att bli återbetalningsskyldig.⁹²

Kvalificeringsgrunderna för deltagaren skiljer sig åt beroende av vilken typ av lönebidrag det är frågan om. En grupp som kvalificerar för alla typer av lönebidrag är de som är arbetslösa och anmälda som arbetssökande till Arbetsförmedlingen.⁹³

Övriga kvalificeringsgrunder tar främst sikte på kvalificering genom att få en fortsatt anställning med lönebidrag⁹⁴, lämna en anställning med lönebidrag för en lönebidragsanställning hos en ny arbetsgivare⁹⁵ eller fortsätta alternativt lämna en anställning med skyddat arbete (en annan

⁸⁹ 33 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och Arbetsförmedlingens handläggarsöd: Lönebidrag för trygghet i anställning, diarienummer Af-2020/0068 9677 s. 3.

⁹⁰ 18 och 43 – 49 §§ förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹¹ 18 och 49 §§ förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹² 51 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹³ 26 § första stycket 1, 30 § första stycket 1 och 34 § första stycket 1 förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, *Lönebidrag för utveckling i anställning* s. 5, *Lönebidrag för anställning* s. 4f och *Lönebidrag för trygghet i anställning* s. 4.

⁹⁴ Gäller inte för lönebidrag för utveckling i anställning jfr. 26 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹⁵ Gäller inte för lönebidrag för trygghet i anställning jfr. 34 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

insats enligt samma förordning)⁹⁶ för en anställning hos en ny arbetsgivare.⁹⁷

Utöver ovan kvalificeringsgrunder finns det ytterligare sätt för personer att kvalificera för lönebidrag för anställning. Personer som är långtidssjukskrivna och för vilka rehabilitering inte fungerat kan exempelvis kvalificera för denna typ av stöd. Likadant är det för personer som tidigare haft lönebidrag men som inom 3 år från att de senast fick lönebidrag fått försämrad hälsa och därför återigen är i behov av stödet. Den sista gruppen som kan få lönebidrag för anställning är personer som återgår till arbete efter att de har haft hel aktivitetsersättning.⁹⁸

Även om flera av kvalificeringsgrunderna ovan inte ställer krav på arbetslöshet, är arbetslöshet dock ofta av avgörande betydelse.

I alla tre handläggarstöd står att "[en] person som har registrerat ett företag ses i första hand som företagare och inte som arbetslös".⁹⁹ I Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande definieras arbetslös för lönebidragen på samma sätt som för de fristående programmen nämligen som "[e]n person som saknar anställning på hel- eller deltid, som inte heller är företagare, studerande på heltid eller har fyllt 65 år och som vill och kan arbeta på den arbetslösa delen".¹⁰⁰

Vidare framgår det av handläggarstöden att det måste finnas ett anställningsförhållande mellan deltagaren och arbetsgivaren för att lönebidrag ska vara aktuellt.¹⁰¹ Det innebär att deltagaren inte får ha väsentligt inflytande i bolaget där hen ska anställas genom att ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning. Exempel på sådant som beaktas i bedömningen kring om deltagaren har väsentligt inflytande är ifall deltagaren ingår i styrelsen, är ledamot, bolagsman, firmatecknare, VD, ägare eller suppleant.¹⁰²

En skillnad i handläggarstödet för lönebidrag för utveckling i anställning, jämfört med de andra två handläggarstöden är att det står "[l]önebidrag för

⁹⁶ Se 37 – 42 §§ förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹⁷ 26 § första stycket 2 och 3, 30 § första stycket 2 och 3 samt 34 § första stycket 2 och 3 förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, *Lönebidrag för utveckling i anställning* s. 5f, *Lönebidrag för anställning* s. 5 och *Lönebidrag för trygghet i anställning* s. 4.

⁹⁸ 30 § första stycket 4-6 förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och *Lönebidrag för anställning* s. 5f.

⁹⁹ *Lönebidrag för utveckling i anställning* s. 8, *Lönebidrag för anställning* s. 8 och *Lönebidrag för trygghet i anställning* s. 7.

¹⁰⁰ *Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken* s. 12.

¹⁰¹ *Lönebidrag för utveckling i anställning* s. 8, *Lönebidrag för anställning* s. 9 och *Lönebidrag för trygghet i anställning* s. 7.

¹⁰² *Lönebidrag för utveckling i anställning* s. 8, *Lönebidrag för anställning* s. 8 och *Lönebidrag för trygghet i anställning* s. 7.

utveckling i anställning **är inte lämpligt** om arbetstagaren med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”.¹⁰³ I de andra två handläggarstöden står det att lönebidrag inte ”kan” eller ”får” beviljas om dessa omständigheter föreligger.¹⁰⁴ Det bör dock noteras att kravet på ett anställningsförhållande är uppställt likadant i alla tre handläggarstöd.¹⁰⁵

Liksom för SAS grundar sig dessa skrivningar på Arbetsförmedlingens interna instruktion AFII 24/2011. I instruktionen har lönebidrag för utveckling i anställning skiljts från de andra två lönebidragen. För lönebidrag för utveckling i anställning gäller samma regel som för SAS och som redogjorts för i avsnitt 2.2.1.1. Gällande de andra två lönebidragen gäller istället ”[a]rbeitsgivarstöd med lönebidrag för anställning eller lönebidrag för trygghet i anställning får inte lämnas;

Regel 1: Om arbetstagare som [sic!] med hänsyn till arbetsuppgifterna och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”.¹⁰⁶

Det finns i denna instruktion ingen förklaring till anledningen bakom att reglerna kring de olika lönebidragen skiljer sig åt.

Precis som för SAS saknas det utskrivnings- och återkallelseregler för lönebidrag trots att det är delar av arbetsmarknadspolitiska program, utan detta regleras istället genom Arbetsförmedlingens skyldighet att ompröva beslut om lönebidrag vid ändrade förhållanden. Förfarandet är i det närmaste identiskt med reglerna som gäller för SAS.¹⁰⁷

2.2.3 Nystartsjobb

Stöd för nystartsjobb (NYJ) är en form av subventionerad anställning som riktar sig till arbetsgivare. Till skillnad från SAS och lönebidrag är det inte ett arbetsmarknadspolitiskt program, utan helt utformat som ett ekonomiskt stöd till arbetsgivaren.¹⁰⁸

Eftersom NYJ inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program har arbetstagaren ingen rätt till ersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller

¹⁰³ Lönebidrag för utveckling i anställning s. 8, min fetstil.

¹⁰⁴ Lönebidrag för anställning s. 8 och Lönebidrag för trygghet i anställning s. 7.

¹⁰⁵ Lönebidrag för utveckling i anställning s. 8, Lönebidrag för anställning s. 9 och Lönebidrag för trygghet i anställning s. 7.

¹⁰⁶ AFII 24/2011 s. 3.

¹⁰⁷ 49 § andra stycket förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Lönebidrag för utveckling i anställning s. 16f, Lönebidrag för anställning s. 16f och Lönebidrag för trygghet i anställning s. 15f.

¹⁰⁸ 1 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb och Arbetsförmedlingens handläggarstöd: Nystartsjobb, diarienummer Af-2021/0013 4653 s. 9 och 23.

etableringsersättning. Den som är anställd med NYJ får dock lön för sin anställning.¹⁰⁹

Även fast NYJ inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver både arbetsgivaren och arbetstagaren uppfylla villkor för att NYJ ska vara möjligt att bevilja.

Syftet med NYJ är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan anställning under en längre tid, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under en längre tid eller som saknar en fast anknytning till arbetslivet.¹¹⁰

Kraven som ställs på arbetsgivaren är väldigt lika kraven som ställs på arbetsgivare inför SAS eller lönebidragsanställningar. Exempelvis ska Arbetsgivaren vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket, intyga att lön är likvärdig med lön enligt kollektivavtal och att lönen betalas ut elektroniskt och arbetsgivaren får inte heller ha näringsförbud, skatteskulder som lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betydande betalningsanmärkningar.¹¹¹

Likt SAS och lönebidrag är det dock samma två krav som ställs på arbetsgivaren som är av större intresse för denna uppsats. Att det är frågan om en anställning och skyldigheten att meddela ändrade förhållanden som kan påverka stödet eller stödets storlek till Arbetsförmedlingen.¹¹² Om arbetsgivaren inte anmäler sådana ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen riskerar arbetsgivaren, precis som för SAS och lönebidrag, att bli återbetalningsskyldig.¹¹³

Det finns flera olika sätt för en presumtiv arbetstagare att kvalificera för NYJ, och stödet riktar sig till olika målgrupper. Dessa målgrupper är arbetslösa som har fyllt 20 år, vissa nyanlända invandrare, arbetslösa som dömts till fängelse och inskrivna i JOB.¹¹⁴

För alla kvalificeringsgrunder, utom för kvalificering genom JOB, ETP eller för att det finns en pågående etableringsplan, ställs krav på arbetslöshet.¹¹⁵

Även om arbetslöshet inte är ett direkt kvalificeringsvillkor för deltagare i JOB och ETP krävs dock arbetslöshet för att kunna ta del av dessa program.¹¹⁶

¹⁰⁹ Jfr. 1, 10 och 12 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och 21 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹⁰ 2 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹¹ 20 – 23 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹² 3 och 32 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹³ 33 § första stycket 2 förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹⁴ 3 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹¹⁵ Se 4 – 5 och 7 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, jfr. 6 och 8 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb och *Nystartsjobb* s. 8.

¹¹⁶ Se avsnitt 2.1.1.

Av Arbetsförmedlingens handläggargröd framgår att "[e]n person som har registrerat ett företag ses i första hand som företagare och inte som arbetslös".¹¹⁷ Det framgår även att Arbetsförmedlingen som beslutsmotivering hänvisar till gällande förordning enligt följande "[d]en som är företagare ses inte som arbetslös enligt 4 – 7 §§ förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb".¹¹⁸

Det framgår vidare av Arbetsförmedlingens interna styrning att NYJ inte får beviljas om den som ska anställas har ett väsentligt inflytande över företagets eller föreningens verksamhet. D.v.s. har väsentligt inflytande i arbetsgivarens bolag. Det som ska beaktas vid bedömningen kring om en presumtiv arbetstagare har väsentligt inflytande i verksamheten är om personen ingår i styrelsen, är bolagsman, firmatecknare, VD, ägare, suppleant eller liknande. Precis som för SAS och lönebidrag kan stöd således inte lämnas för anställning i den egna verksamheten.¹¹⁹

Efter som NYJ inte är ett arbetsmarknadspolitiskt program saknas det återkallelse- och utskrivningsregler. Precis som för de övriga subventionerade anställningarna finns det dock en skyldighet för Arbetsförmedlingen att under vissa förutsättningar ompröva rätten till stöd.¹²⁰

Förutsättningarna för NYJ ska vara uppfyllda under hela beslutsperioden, och om det kommer till Arbetsförmedlingens kännedom att någon ändring ägt rum som påverkar rätten till stöd eller stödets storlek ska det omprövas. I Arbetsförmedlingens handläggargröd lyfts särskilt att rätten till stöd ska omprövas om inflytandet över verksamheten ändras under pågående stödperiod.¹²¹

2.2.4 Arbetsintegrerande sociala företag

Ovanstående redogörelse i kapitel 2.2 gäller oavsett i vilken företagsform den presumtive arbetsgivaren bedriver sin verksamhet. Till detta finns dock ett undantag, och det är för s.k. arbetsintegrerande sociala företag (ASF) vid SAS och lönebidragsanställningar.

Undantaget innebär att verksamheter som anställer personer som har väsentligt inflytande i den egna verksamheten, trots det som sägs i redogörelsen ovan, har möjlighet att erhålla stöd i form av SAS och lönebidrag om den anställande verksamheten är ett ASF.¹²²

¹¹⁷ *Nystartsjobb* s. 8.

¹¹⁸ *Nystartsjobb* s. 8.

¹¹⁹ *Nystartsjobb* s. 7 och Arbetsförmedlingen (2019). Intern instruktion AFII 15/2011 s. 2.

¹²⁰ 32 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹²¹ *Nystartsjobb* s. 24 och 32 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

¹²² Se AFII 24/2011 regel 1 - 6.

Undantaget grundar sig i att Regeringen 2010 beslutade om en handlingsplan för ASF. Syftet var att bryta det utanförskap som präglar många människors liv genom att vissa som vill arbeta inte får möjlighet till det på grund av begränsad arbetsförmåga.¹²³

I handlingsplanen definieras ASF som ”... företag som driver näringsverksamhet /.../ med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle /.../ som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt /.../ som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller liknande verksamheter /.../ företag som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet”.¹²⁴

Regeringen identifierar i handlingsplanen några behov som finns för att arbetet med ASF ska fungera i Sverige. Ett av behoven som identifieras är att det saknas en grundläggande reglering för ASF, och en sådan reglering ses som en förutsättning för att hanteringen ska fungera. Regeringen föreslår därför i handlingsplanen att en förordning bör tas fram.¹²⁵ Någon sådan förordning som Regeringen såg behov av 2010 har dock aldrig införlivats.

¹²³ Regeringsbeslut (2010) s. 5.

¹²⁴ Regeringsbeslut (2010) s. 2f.

¹²⁵ Regeringsbeslut (2010) s. 3f.

3 Arbetslöshetsförsäkringen

Ett rättsområde som ligger den arbetsmarknadspolitiska verksamheten relativt nära är arbetslöshetsförsäkringen. Båda områdena behandlar på en övergripande nivå stöd till arbetslösa. Med beaktande av de liknande målgrupperna och områdenas närhet till varandra har harmoniseringsförsök för de två områdena tidigare genomförts inom vissa begränsade delar.¹²⁶

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring för både arbetstagare och företagare vars grundläggande syfte är att försäkra individer som omfattas av försäkringen vid uteblivna inkomster p.g.a. arbetslöshet under en övergångsperiod. Försäkringen omfattar dels en grundförsäkring som inte kräver medlemskap i en arbetslöshetskassa, dels en inkomstbortfallsförsäkring som kräver sådant medlemskap.¹²⁷

Regleringen av arbetslöshetsförsäkringen sker främst genom två lagar med varsin tillhörande förordning. Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) med tillhörande förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor med tillhörande förordning (1997:836) om arbetslöshetskassor.¹²⁸

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor reglerar arbetslöshetskassornas bildande och verksamhet¹²⁹ medan ALF reglerar försäkringens materiella innehåll i form av exempelvis omfattning, villkor och ersättningsnivåer. Även om reglerna i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har betydelse för enskilda med beaktande av att medlemskap i en arbetslöshetskassa är en förutsättning för att få del av stora delar av försäkringen, kommer redogörelsen nedan utgå från reglerna i ALF.¹³⁰ Detta eftersom det är frågan om arbetslöshet och företagares möjlighet att ta del av försäkringen som är uppsatsens fokusområde.

3.1 Bakgrund och syfte

Arbetslöshetsförsäkringens bakgrund sträcker sig ända tillbaka till sent 1800-tal och uppstod som en lösning på det relativt nya industriella

¹²⁶ Ds 2013:59 s. 7.

¹²⁷ 1 § lag (1997:239) om arbetslöshetsförsäkring, prop. 1999/2000:139 s. 43 och Axmin och Lundahl. *Socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring – En introduktion till viktiga delar av Sveriges välfärdssystem*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2020, s. 123, 130 och 132.

¹²⁸ Axmin (2020) s. 129.

¹²⁹ Johnsson och Zanderin (red.). *Lag om arbetslöshetsförsäkring samt arbetslöshetskassor, omställningsavtal, statliga och kommunala arbetsmarknadsåtgärder – en introduktion för professionsutbildningar*. 1 uppl. Kina: Liber, 2012, s. 23.

¹³⁰ Axmin (2020) s. 129.

problemet med arbetslöshet. Den hjälp som gick att få från det allmänna var den kommunala fattigvården.¹³¹

Sprunget ur denna problematik bildades de första a-kassorna genom en intim samverkan med fackföreningsrörelsen. Grunden var en försäkring. Genom att bli medlem i en arbetslöshetskassa försäkrade man sig mot risken att bli arbetslös. Såväl kopplingen till fackföreningar som försäkringsgrunden lever kvar än i dag.¹³²

Inledningsvis var arbetslöshetsförsäkringen en ren försäkringslösning, där medlemsavgiften fastställdes på försäkringsmässiga grunder. En bedömning gjordes av risken för arbetslöshet, och medlemsavgiften (premien) sattes därefter. Under 1930-talet inrättades en arbetslöshetsförsäkring som innebar statlig subvention av arbetslöshetskassor upprättade av fackliga organisationer.¹³³

Den modell som upprättades under 1930-talet med statligt subventionerade arbetslöshetskassor har stått fast tills i dag. En förskjutning har dock skett vad gäller hur stor del av arbetslöshetsförsäkringen som är statligt subventionerad där större och större delar av arbetslöshetsförsäkringen finansierats genom subvention.¹³⁴

Som framgår ovan har grunden för arbetslöshetsförsäkring historiskt varit medlemskap i en arbetslöshetskassa. Under 1970-talet infördes dock ett arbetslöshetsunderstöd för icke-försäkrade och för medlemmar i arbetslöshetskassor som inte var berättigade till ersättning. Dagens lösning med en grundförsäkring som inte kräver medlemskap i en arbetslöshetskassa och en inkomstbortfallsförsäkring som kräver sådant medlemskap är en fortsatt utveckling av modellen från 1970-talet.¹³⁵

3.2 Kvalificering

Som nämnts ovan består dagens arbetslöshetsförsäkring av två delar. Dels en grundförsäkring, dels en inkomstbortfallsförsäkring. Skillnaden mellan dessa delar är att inkomstbortfallsförsäkringen möjliggör en högre ersättning. Grundförsäkringen ger rätt till ett av Regeringen fastställt belopp baserat på normalarbetstiden¹³⁶ medan inkomstbortfallsförsäkringen istället grundar sig på tidigare förvärvsinkomster.¹³⁷

Kvalificeringsvillkoren är desamma för de båda delarna av försäkringen med ett undantag. För att kvalificera för inkomstbortfallsförsäkringen krävs,

¹³¹ Christensen. *Grunderna i socialförsäkringsrätten*. 3 uppl. Lund: Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 1999, s. 69.

¹³² Christensen (1999) s. 69 och Axmin (2020) s. 123.

¹³³ Christensen (1999) s. 69 och Axmin (2020) s. 123f.

¹³⁴ Axmin (2020) s. 126 och Christensen (1999) s. 80.

¹³⁵ Axmin (2020) s. 126.

¹³⁶ Se 23a – 23f §§ ALF.

¹³⁷ Axmin (2020) s. 143 och 24 – 25 §§ ALF.

utöver att övriga kvalificeringsvillkor är uppfyllda, att den arbetslöse varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 sammanhängande månader innan ersättning kan utgå. Det s.k. medlemsvillkoret.¹³⁸

Kort sammanfattat behöver en individ vara arbetslös, arbetsför, anmäld som arbetssökande till Arbetsförmedlingen, stå till arbetsmarknadens förfogande och ha uppfyllt arbetsvillkoret för att ha rätt att ta del av arbetslöshetsförsäkringen.¹³⁹

Begreppet arbetslös behandlas mer genomgående än övriga villkor i ett eget avsnitt, 3.2.1.

För att kvalificera för arbetslöshetsförsäkringen räcker det inte att vara arbetslös, utan det krävs dessutom att man är arbetsför. I författningen uttrycks detta genom att personen är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan.¹⁴⁰

Definitionen av arbetsför innebär således att man inte behöver ha möjlighet att ta ett arbete på heltid, utan kan ha nedsatt arbetsförmåga i viss utsträckning och ändå ha rätt till arbetslöshetsersättning. Den tid individen ändå är förhindrad måste dock vara kopplad till nedsättning i arbetsförmåga för att ersättning ska kunna utgå. Det kan alltså inte vara frågan om förhinder p.g.a. exempelvis avsaknad av barnomsorg eller att man bor avsides utan möjligheter att flytta eller pendla.¹⁴¹

Det finns specifika regler kring hur en anmälan om arbetslöshet till Arbetsförmedlingen ska gå till. Detta regleras framför allt i inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter. I föreskrifterna återfinns bestämmelser kring hur en anmälan ska göras, krav på nåbarhet och möjlighet att inställa sig hos Arbetsförmedlingen med kort varsel.¹⁴²

Att stå till arbetsmarknadens förfogande kan sägas vara ytterligare ett uttryck för att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. För att anses stå till arbetsmarknadens förfogande kan en arbetssökande behöva flytta, gå ner i lön eller byta verksamhetsområde. Den arbetssökande förväntas aktivt medverka till att finna ett nytt arbete, och stora krav ställs på den arbetslöse när det kommer till arbetssökandet och vilka typer av arbeten den arbetslöse förväntas söka och acceptera. Det är endast i undantagsfall, när ett arbete inte bedöms som lämpligt, en arbetssökande kan avvisa ett erbjudet arbete eller välja att inte söka ett specifikt arbete utan att rätten till arbetslöshetsersättning påverkas.¹⁴³

¹³⁸ Axmin (2020) s. 140, Christensen (1999) s. 80 och 7 – 8 §§ ALF.

¹³⁹ Axmin (2020) s. 133ff.

¹⁴⁰ 9 § ALF.

¹⁴¹ Axmin (2020) s. 134f.

¹⁴² Axmin (2020) s. 135, Christensen (1999) s. 80, 2 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen och IAFFS 2017:2.

¹⁴³ 9 § första stycket 3 ALF, Axmin (2020) s. 135 och 147f Christensen (1999) s. 80.

Arbetsvillkoret är jämfört med de övriga villkoren relativt svåröverskådligt. Med beaktande av denna uppsats syfte är följande endast en övergripande beskrivning.

Huvudregeln är att en individ under en ramtid av tolv månader omedelbart innan arbetslösheten har haft arbete om minst 60 timmar per kalendermånad i minst sex månader för att arbetsvillkoret ska anses uppfyllt.¹⁴⁴

Till huvudregel finns dock undantag, den s.k. alternativregeln. Om en arbetssökande har arbetat minst 420 timmar under en sammanhängande sexmånadersperiod, och den arbetssökande arbetat minst 40 timmar per kalendermånad under denna period, anses arbetsvillkoret vara uppfyllt.¹⁴⁵

Vid bedömningen av arbetsvillkoret jämföras även vissa andra situationer med arbete. Exempelvis jämföras semester, avgångsvederlag, skadestånd som motsvarar lön och ledighet med lön (dock ej sjukdom) med arbete. Samtidigt finns det vissa typer av arbeten som inte räknas som arbete vid bedömningen av arbetsvillkoret, nämligen anställningar som finansierats med SAS eller stöd till start av näringsverksamhet.¹⁴⁶

Vidare finns det flera undantag till den ovan beskrivna ramtiden om 12 månader. Dels finns det olika regler kring vilken 12-månadersperiod som ska ligga till grund för bedömningen, dels finns det möjlighet till s.k. överhoppningsbar tid. Exempelvis ska tid för vilken en arbetslös styrkt att de varit förhindrade att arbeta p.g.a. sjukdom inte beaktas vid prövningen av arbetsvillkoret. När det föreligger en sådan situation som ska ses som överhoppningsbar tid förlängs istället ramtiden motsvarande den överhoppningsbara tiden.¹⁴⁷

Det bör även noteras att vissa situationer exkluderar individer från arbetslöshetsförsäkringen oaktat ifall de uppfyller övriga villkor. Det handlar om personer som deltar i en utbildning, är permitterade utan lön, är tjänstlediga utan lön, deltar i ETP, deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till stöd eller avvisar en anvisning till UGA. Vad gäller utbildning finns dock vissa undantag.¹⁴⁸

Som framgår av ovan framställning finns det heller inget krav på heltidsarbetslöshet, utan det är fullt möjligt att vara arbetslös på deltid och ändå omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten vid deltidarbetslöshet är alltid den s.k. normalarbetstiden. Utan att närmare

¹⁴⁴ 12 § första stycket 1 ALF, Axmin (2020) s. 136 och Johnsson (2012) s. 10. OBS! en tillfällig förordningsändring har genomförts med anledning av den rådande pandemin, och tidsangivelserna i litteraturen stämmer därför inte med rådande rättsläge då litteraturen utgått från den gamla regleringen (och den som åter börjar gälla 2 januari 2023).

¹⁴⁵ 12 § första stycket 2 ALF, Axmin (2020) s. 136 och Johnsson (2012) s. 10. OBS! samma som ovan fotnot.

¹⁴⁶ Se 13 – 14 §§ ALF, Axmin (2020) s. 136f och Johnsson (2012) s. 10f.

¹⁴⁷ 15a – 17a §§ ALF och Axmin (2020) s. 137ff.

¹⁴⁸ 10 – 11 §§ ALF och Axmin (2020) s. 135.

redogöra för normalarbetstiden kan det sägas att innebörden av denna reglering är att en arbetssökande ses som deltidsarbetslös om arbetslöshetstiden understiger normalarbetstiden. Har en arbetssökande en normalarbetstid som är fastställd till deltid innebär det även att den arbetssökande ses som arbetslös på heltid ifall arbetslöshetstiden uppgår till normalarbetstiden.¹⁴⁹

En avslutande punkt som är bra att känna till är att en arbetslöshetskassa får besluta att hålla inne ersättning, bl.a., om det finns sannolika skäl att anta att en sökande inte uppfyller de allmänna villkoren i 9 § ALF.¹⁵⁰

3.2.1 Arbetslöshetsbegreppet

Det kanske mest grundläggande kravet för att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen är att individen är arbetslös. Begreppet arbetslös har dock endast definierats något närmre vad avser företagare. För arbetstagare saknas således en definition i lagtext. Grundförutsättningen är dock att man inte ska utföra arbete vare sig för sig själv eller för någon annans räkning.¹⁵¹

Av förarbeten går att utläsa att en förutsättning för att ses som arbetslös är att individen saknar inkomst av förvärsarbete. Det innebär att en person som är ledig med ersättning inte ska anses vara arbetslös. Exempel på sådana typer av ersättningar är semesterersättning, ferielön och permitteringslön.¹⁵²

Personer som är tjänstlediga, med eller utan lön, anses i princip inte vara arbetslösa. Om en person erhåller avgångsvederlag anses den inte heller som arbetslös för tiden avgångsvederlaget är tänkt att täcka. Vidare anses arbetslöshet inte föreligga om en person avstår från att påbörja ett arbete som denne kunde ha påbörjat omedelbart.¹⁵³

Det ovan beskrivna är huvudregler och det finns vissa undantag, som kommer till uttryck både genom kodifiering och praxis.¹⁵⁴ För att illustrera kodifiering av sådana undantag lyfts följande exempel. Tjänstledighet utgör i vissa fall inte hinder mot att erhålla arbetslöshetsersättning. Två kodifierade undantag gäller när en individ under en tjänstledighetsperiod blir sjukskriven mot sitt arbete, men av Försäkringskassan bedöms kunna ta andra arbeten på arbetsmarknaden och när en person blir beviljad tjänstledighet från en deltidsanställning för att utföra ett annat arbete med

¹⁴⁹ Axmin (2020) s. 145.

¹⁵⁰ 66 § ALF och Axmin (2020) s. 162.

¹⁵¹ Axmin (2020) s. 133 och Seger, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring kommentar till 9 §, Karnov 2021-04-03.

¹⁵² Prop. 1973:56 s. 174.

¹⁵³ Seger, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring kommentar till 9 §, Karnov 2021-04-03 och Axmin (2020) s. 133. Jfr. även 13 § första stycket 3 ALF.

¹⁵⁴ Se förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

samma eller högre tjänstgöringsgrad som inte går att kombinera med den tidigare anställningen.¹⁵⁵

I praxis har vissa ytterligare principer fastslagits.¹⁵⁶ Två domar som är värda att lyfta är RÅ 2004 not. 188 och RÅ 2006 ref. 6.

I RÅ 2004 not. 188 var frågan ifall en taxichaufför skulle anses vara arbetslös då han blivit suspenderad från sin anställning för att hans körkort blivit indraget p.g.a. en trafikförseelse. Regeringsrätten konstaterade att det rådde oklarheter kring den närmare innebörden av arbetslöshetsbegreppet i ALF men att det i målet inte var frågan om ett sådant undantagsfall att en person som omfattas av ett anställningsavtal ändå skulle kunna anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Frågan i RÅ 2006 ref. 6 var ifall en arbetssökande som på egen begäran sänkt sitt arbetsutbud skulle anses arbetslös för den tid han inte arbetade. I skälen för avgörande konstaterade Regeringsrätten att en person inte ska anses som arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening om det framstår som klart att avsikten från den anställde varit att begränsa arbetsutbudet.

Det bör i detta sammanhang även nämnas att en arbetssökande som hade en bisyssla (extraarbete) vid sidan av sitt vanliga arbete innan arbetslösheten inträdde i vissa fall kan omfattas av arbetslöshetsförsäkringen trots att de har kvar denna bisyssla. För att det ska vara möjligt att ha en sådan bisyssla och ändå erhålla arbetslöshetsersättning krävs det att bisysslan utförts vid sidan av heltidssysselsättningen under minst 12 månader innan arbetslöshetens inträde. Inkomsten från bisysslan får inte heller överstiga ett visst fastställt belopp.¹⁵⁷

3.2.2 Företagare

För en grupp är det särskilt problematiskt att bedöma huruvida arbetslöshet föreligger eller ej. Det gäller företagare. Personer som bedöms vara företagare har som huvudregel inte rätt till arbetslöshetsersättning.¹⁵⁸

Att det är särskilt problematiskt att bedöma företagares arbetslöshet bottnar i att företagande i mycket skiljer sig från vanliga anställningar och arbetslöshetsförsäkringen är utformad med anställda löntagare i åtanke.¹⁵⁹

En företagare kan själv bestämma över verksamheten, och därigenom även över tillgången på arbetet. På så vis kan en företagare göra sig själv arbetslös för att sedan kräva arbetslöshetsersättning. Det är även svårt att kontrollera ifall det vidtas några åtgärder i verksamheten. I slutändan är det

¹⁵⁵ 19a – 19b §§ förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁵⁶ Se Seger, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring kommentar till 9 §, Karnov 2021-04-03.

¹⁵⁷ Axmin (2020) s. 146 och 39 – 39a §§ ALF.

¹⁵⁸ Axmin (2020) s. 134, Christensen (1999) s. 87 och SOU 2020:37 s. 204f.

¹⁵⁹ SOU 2020:37 s. 107 och Christensen (1999) s. 86.

en avvägningsproblematik. Är reglerna för tillåtande riskerar arbetslöshetsersättningen i strid med intentionerna att fungera som ett stöd till företag utan konkurrenskraft eller branscher med dålig lönsamhet alternativt överetablering. Är reglerna istället för restriktiva kommer det bli omöjligt för företagare att få arbetslöshetsersättning utan att definitivt avveckla sin verksamhet.¹⁶⁰

Bestämmelserna om definitionen av företagare och företagares arbetslöshet återfinns i 34 – 36 §§ ALF. Enligt ALF avses med företagare en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (IL) och som personligen utför arbete i, och har väsentligt inflytande över, verksamheten.¹⁶¹

Att definitionen utgår från 13 kap. 1 § första stycket IL innebär att företagandet ska bestå i en varaktig och självständig verksamhet som bedrivs i vinstsyfte för att en person ska ses som företagare enligt ALF.¹⁶²

Vidare innebär utgångspunkten från 13 kap. 1 § första stycket IL att innehav av näringsfastigheter, näringsbostadsrätter och avräkningsrätt till skog (s.k. näringsfastigheter) inte föranleder att en person ska ses som företagare i arbetslöshetsförsäkringens mening.¹⁶³

Kravet på att personligen ha utfört arbete i verksamheten infördes för att tydliggöra att en person faktiskt måste ha arbetat i verksamheten för att denne ska ses som företagare.¹⁶⁴

Med väsentligt inflytande menas att personen haft ett inflytande som varit så starkt att ekonomiskt utfall till stor del berott på personens kompetens och personens åtgärder och ställningstaganden i verksamheten.¹⁶⁵

Tanken med bestämmelsen är vidare att både de som direkt och indirekt bedriver näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket IL ska anses vara företagare. Det saknar alltså betydelse ifall individen har beskattats i inkomstlaget tjänst ifall personen bedrivit näringsverksamhet enligt ovan.¹⁶⁶

Kopplingen till IL är till viss del problematisk. Syftena med IL och ALF skiljer sig åt. Syftet med IL är att reglera beskattning och göra det lättare att starta näringsverksamhet. Inte att definiera företagande, ett begrepp som inte omnämns i IL. Reglerna om företagare i ALF syftar istället till att tydliggöra vem som är att anse som företagare och därmed inte arbetslös. Med beaktande av detta kan inte arbetslöshetskassorna tillämpa reglerna i IL så

¹⁶⁰ Christensen (1999) s. 87f.

¹⁶¹ 34 § ALF.

¹⁶² Prop. 2009/10:120 s. 77.

¹⁶³ Prop. 2009/10:120 s. 77 och jfr. 13 kap. 1 § tredje stycket IL.

¹⁶⁴ Prop. 2009/10:120 s. 77 och SOU 2020:37 s. 210.

¹⁶⁵ Prop. 2009/10:120 s. 77 och SOU 2020:37 s. 211.

¹⁶⁶ SOU 2020:37 s. 205.

som Skatteverket gör, utan de måste göra en självständig tolkning utifrån syftet med arbetslöshetsförsäkringen.¹⁶⁷

För att en företagare ska upphöra att betraktas som företagare enligt 34 § ALF måste företagaren visa att inga av kriterierna i nämnd paragraf längre är uppfyllda. Ett sätt för en person som bedömts vara företagare att visa detta är att överlåta näringsverksamheten till annan. För att en företagare inte ska kunna överlåta verksamheten men i praktiken fortsätta bedriva verksamheten har det i ALF införts en regel som kodifierat detta och som innebär att en person under vissa förutsättningar efter överlåtelse ändå ska ses som företagare. Ifall en överlåtelse sker och personen som överlåter verksamheten fortsätter utföra arbete i verksamheten eller fortsätter ha ett väsentligt inflytande över verksamheten ska den personen därför fortsatt ses som företagare.¹⁶⁸

Vid bedömningen av om en sökande ska anses vara företagare enligt 34 § ALF är det vissa omständigheter som inte ska beaktas. Åtgärder som en företagare vidtar i verksamheten på grund av oförutsedda händelser och arbete av ideell karaktär ska inte anses utgöra personligen utfört arbete. Ett resultat av detta blir att vissa typer av verksamheter som inte är tänkta att omfattas av reglerna undantags. Exempelvis ses inte föräldrar som bedriver kooperativ barnomsorg eller personer som sitter i styrelsen i bostadsrättsföreningar som företagare.¹⁶⁹

Frågan om när en företagare ska anses vara arbetslös regleras i 35 – 35a §§ ALF och i 5a – 5c §§¹⁷⁰ i förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Huvudregeln är att en företagare som upphör att bedriva näringsverksamhet ska anses som arbetslös så snart det inte vidtas några åtgärder i näringsverksamheten.¹⁷¹

Vissa åtgärder ska dock inte beaktas i ovan bedömning. Det handlar om åtgärder som varit nödvändiga p.g.a. oförutsedda händelser, åtgärder som vidtagits på grund av skyldighet i lag eller annan författning, vissa avvecklingsåtgärder och viss typ av uthyrning eller utarrendering av mark.¹⁷²

Regleringen i 35 § ALF möjliggör för företagare att erhålla arbetslöshetsersättning även vid tillfälliga uppehåll i verksamheten. Inget krav uppställs på att företagaren har en verklig avsikt att definitivt lägga ner verksamheten. Det måste dock vara frågan om ett verkligt uppehåll. För att arbetslöshetsförsäkringen inte ska bli ett stöd för företagare vars verksamhet

¹⁶⁷ SOU 2020:37 s. 205f.

¹⁶⁸ 34a § ALF och prop. 2009/10:120 s. 79f.

¹⁶⁹ 34b – 34c §§ ALF och prop. 2009/10:120 s. 82f.

¹⁷⁰ Med anledning av coronapandemin har det införts tillfälliga bestämmelser i förordningen (5d – 5e §§) som inte tas upp i denna uppsats.

¹⁷¹ 35 § första stycket ALF.

¹⁷² 35 § andra stycket ALF och 5a – 5c §§ förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

har dålig lönsamhet finns det dock en gräns för hur regelbundet regeln får tillämpas.¹⁷³

Bedömningen av företagares arbetslöshet enligt 35 § första stycket får därför endast göras en gång under en femårsperiod. Detta innebär att en företagare som upphört att bedriva näringsverksamhet och sedan återupptar näringsverksamheten igen inte kan kvalificera till arbetslöshetsersättning enligt samma bestämmelse inom 5 år från att näringsverksamheten återupptogs.¹⁷⁴

Om 35 § ALF av någon anledning inte kan tillämpas ska en företagare istället ses som arbetslös när verksamheten upphört definitivt.¹⁷⁵

En konsekvens av att en företagare inte får vidta några åtgärder i verksamheten, alternativt att verksamheten helt upphört, för att företagaren ska anses vara arbetslös är att deltidsarbetslöshet inte är möjligt för företagare så som det är för anställda.¹⁷⁶

Något som även bör nämnas är att arbetslöshetskassorna har möjlighet att tillsvidare hålla inne utbetalning av ersättning under förutsättning att det finns sannolika skäl att anta att en sökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 § ALF. Detta innebär att en arbetslöshetskassa kan vänta med att betala ut ersättning under utredningstiden ifall det kan antas att en företagare inte uppfyller villkoren.¹⁷⁷

Av förarbetena framgår att remissinstanser lyft viss tillämpningsproblematik med reglerna om företagare i ALF. En sådan problematik som lyfts är att det är svårt att bedöma vad som är att anse som väsentligt inflytande. Lagstiftaren har dock framhållit att utgångspunkten är sådant inflytande som är så starkt att det ekonomiska utfallet beror på företagaren, men att en sammanvägd bedömning måste göras i varje enskilt fall.¹⁷⁸

Ett annat problem som lyfts av remissinstanserna är att det är svårt att kontrollera ifall några åtgärder vidtas i verksamheten. Lagstiftaren framhåller att Arbetsförmedlingen kontrollerar ifall en arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.¹⁷⁹

¹⁷³ Prop. 2009/10:120 s. 83ff och SOU 2020:37 s. 214f.

¹⁷⁴ 35 § tredje stycket ALF. De tillfälliga reglerna under rådande pandemi har dock satt dessa regler ur spel fram till 1 januari 2022 (se 5d – 5e §§ förordning [1997:835] om arbetslöshetsförsäkring).

¹⁷⁵ 35a § ALF.

¹⁷⁶ Axmin (2020) s. 146.

¹⁷⁷ 66 § ALF och prop. 2012/13:12 s. 59ff.

¹⁷⁸ Prop. 2009/10:120 s. 80f.

¹⁷⁹ Prop. 2009/10:120 s. 85f.

4 Rättsfallsanalys

I denna del har jag valt ut ett antal kammarrättsdomar för att belysa hur domstolar tillämpar företagares arbetslöshet och individers väsentliga inflytande över näringsverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken och för att visa på hur domstolsavgörandena i viss mån spretar. Anledningen till att det är kammarrättsdomar som lyfts fram är att det saknas avgöranden från högre instans.

Alla domar från kammarrätter som behandlar de aktuella frågorna redogörs inte för fullständigt i detta kapitel. När det förekommer flera domar som överlappar varandra både vad avser omständigheter och ställningstaganden från domstolen redogörs endast för en av domarna nedan. Av fotnoter framgår det dock när domar överlappar varandra. En fullständig förteckning över alla domar går även att hitta i Rättsfallsföreteckningen i slutet av denna uppsats. Att domarna som lyfts behandlar frågor om kravet på arbetslöshet för företagare och när personer ska anses ha väsentligt inflytande beror på att det endast är dessa två frågor domstolar behandlar som berör frågor om företagare och deras arbetslöshet inom arbetsmarknadspolitiken. Detta beror i sin tur på att utbudet av domar är begränsat.

Angående det begränsade utbudet av domstolsavgöranden är det viktigt att notera följande. Som framgår i kapitel 2 styrs den arbetsmarknadspolitiska verksamheten främst genom förordningar. Något som är gemensamt för förordningarna som reglerar de olika typer av stöd och insatser Arbetsförmedlingen har möjlighet att besluta om är huvudprincipen att en person som beslutet gäller och som är missnöjd med beslutet kan begära omprövning hos Arbetsförmedlingens centrala enhet för omprövning.¹⁸⁰

Alla beslut om stöd och insatser Arbetsförmedlingen fattar ska alltså alltid omprövas i första hand. Det finns vissa möjligheter att överklaga Arbetsförmedlingens centrala enhet för omprövnings beslut. Dessa möjligheter är dock kraftigt begränsade, och överklagandeförbud gäller för en överväldigande majoritet av alla Arbetsförmedlingens beslut om stöd och insatser.¹⁸¹

¹⁸⁰ Se exempelvis 22 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 16 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, 28 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 39 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 57 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 40 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

¹⁸¹ Se exempelvis 23 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 17 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, 29 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 40 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 58 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 41 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

Ovanstående regler innebär att de typer av ärenden som blir aktuella för domstol är få. För ramprogrammen handlar det främst om beslut om utskrivning, återinträde eller återkallelse. Gällande de subventionerade anställningarna är det endast beslut om stöd för nystartsjobb som får överklagas i de delar som rör möjligheten att få del av stödet.¹⁸²

Ytterligare en sak som är viktig att beakta är att många av domarna meddelades innan nu gällande förordningar trädde i kraft. Främst avseende domarna som behandlar stöd för nystartsjobb. Den förordning som gällde för stöd för nystartsjobb innan den 1 maj 2018 var mycket lik nu gällande förordning. En viktig skillnad är dock att syftet med stöd för nystartsjobb utvidgades i och med att den nu gällande förordningen trädde i kraft.¹⁸³

4.1 Kravet på arbetslöshet för företagare

Kammarrätten i Stockholms avgörande den 1 januari 2017 i mål nr. 2431-16¹⁸⁴

Frågan i målet var ifall C.D. skulle ses som företagare eller arbetslös vid prövningen av rätten till stöd för nystartsjobb.

A.AB. hade ansökt om stöd för nystartsjobb för anställning av C.D. Arbetsförmedlingen avlog ansökan om stöd för nystartsjobb med motiveringen att C.D. som aktieägare och VD i N.AB var företagare och därmed inte arbetslös. C.D. uppfyllde därför inte villkoren för att A.AB. skulle kunna beviljas stöd för nystartsjobb.

A.AB. ansåg att C.D. skulle anses vara arbetslös trots hans engagemang i N.AB. då det inte bedrevs någon verksamhet i företaget.

Arbetsförmedlingen ansåg att det saknade betydelse huruvida verksamheten i N.AB. varit låg eller obefintlig då företaget var registrerat för F-skattsedel och moms. Dessa registreringar innebar enligt Arbetsförmedlingen att det var möjligt för C.D. att utan ytterligare åtgärder när som helst börja bedriva näringsverksamhet igen.

Domstolen konstaterade följande i domen.

Syftet med stöd för nystartsjobb är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid.

¹⁸² Se 23 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 17 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, 29 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 40 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 58 § förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 41 § förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

¹⁸³ Jfr. 2 § förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb och 2 § förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁸⁴ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

En förutsättning för att stöd för nystartsjobb skulle kunna beviljas för C.D. är att han vid beslutstillfället var arbetslös i förordningens mening.

Det saknas definition av begreppet arbetslös i förordning (2018:43) om stöd för nystartsjobb (nystartsjobbsförordningen), och ledning kan inte per automatik hämtas från andra regelverk inom det arbetsmarknadspolitiska området eller arbetslöshetsförsäkringen eftersom syftena skiljer sig åt. Vem som kan betraktas som arbetslös måste därför avgöras självständigt och efter en samlad bedömning i det enskilda fallet.

För att som företagare kunna betraktas som arbetslös i nystartsjobbsförordningens mening ska det saknas möjligheter att bedriva verksamhet i företaget och att det förhåller sig så ska enkelt kunna kontrolleras av den myndighet som har att pröva förutsättningarna för stöd för nystartsjobb.¹⁸⁵

Eftersom N.AB. vid beslutstillfället var innehavare av F-skattsedel och registrerat för mervärdesskatt, och det inte framkommit att det funnits någon skyldighet för bolaget att ha dessa registreringar, saknades det inte möjligheter för bolaget att bedriva verksamhet.

Då stöd för nystartsjobb riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden och N.AB. inte saknat möjlighet att bedriva verksamhet kan inte C.D. ha ansetts vara arbetslös i förordningens mening vid beslutstillfället.

Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 29 juni 2015 i mål nr. 3170-14¹⁸⁶

Frågan i målet var om D.R. skulle anses inneha ett heltidsarbete med anledning av hans innehav av en enskild firma och F-skattsedel och ifall det därmed var rätt av Arbetsförmedlingen att skriva ut honom ur JOB mot arbete.

D.R. anförde att hans arbetsinsats i den enskilda firman varit obefintlig under den aktuella perioden, och att han därför inte skulle skrivas ut från JOB mot heltidsarbete. Han anförde även att hans arbetslöshetskassa godkänt arbete i firman upp till fyra timmar per vecka under den period han erhållit arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen ansåg att D.R. inte var att se som arbetslös i förordningens mening med anledning av hans innehav av F-skattsedel.

¹⁸⁵ Se även Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr. 5059-13 där domstolen anser att en person som ville anställa sig själv med stöd för nystartsjobb inte var att se som arbetslös även fast bolaget i fråga inte bedrev någon verksamhet. Skulle en anställning ske innebär det att verksamheten återupptas och därmed skulle personen som drev företaget inte kunna betraktas som arbetslös.

¹⁸⁶ Se även Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr. 2752-13.

Domstolen konstaterade följande.

I målet är det ostridigt att D.R. innehar en enskildfirma och F-skattsedel. Med anledning av det får det presumeras att D.R. har ett heltidsarbete.

En fråga i målet är ifall D.R:s företagande varit så begränsat i tid och omfattning att han inte kan anses ha ett heltidsarbete. I den frågan är domstolen inte bunden av bedömningen som en arbetslöshetskassa gjort kring en företagares arbetslöshet enligt ALF. Bevisbördan ligger på den som är registrerad för ett företag eftersom denne har lättast att säkra bevisning om verksamhetens omfattning.

Den bevisning för företagandes omfattning som D.R. frambringat är inte tillräcklig för att bryta genom presumptionen att företagandet utgör heltidsarbete.¹⁸⁷

Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 3 juni 2014 i mål nr. 2765-13

Frågan i målet var ifall det var korrekt av Arbetsförmedlingen att återkalla en anvisning till JOB med anledning av att det kommit till Arbetsförmedlingens kännedom att U.S. hade en enskild firma.

U.S. anförde att hon inte bedrivit någon verksamhet i företaget. Arbetsförmedlingen ansåg att en företagare ska presumeras ha ett heltidsarbete då företagande inte kan tidsbestämmas i förväg, den enskilde normalt kan påverka omfattningen av insatsen i företaget och Arbetsförmedlingen har små möjligheter att kontrollera att det inte sker någon aktivitet i företaget.

Domstolen konstaterade följande.

Syftet med JOB är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete. En av förutsättningarna för att kunna anvisas till JOB är att den presumtive deltagaren är arbetslös.

Företagande kan inte per automatik jämföras med heltidsarbete. Om en person kan visa att företagandet är begränsat i tid bör denne kunna anses vara arbetslös resterande tid. Eftersom det är svårt att kontrollera i vilken omfattning en enskild arbetar i företaget är det dock korrekt att presumera att näringsverksamhet är ett heltidsarbete. I målet har inte U.S. anfört tillräckligt för att bryta presumptionen och hon kan därför inte anses ha varit arbetslös.

¹⁸⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr. 6407-12 där samma resonemang förs.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 28 januari 2014 i mål nr. 1317-13¹⁸⁸¹⁸⁹

Frågan i målet var om G.O. skulle anses vara arbetslös när Arbetsförmedlingen beslutade att neka O.AB:s förlängningsansökan om stöd för nystartsjobb trots att G.O. var en verksam egenföretagare. Ytterligare en fråga i målet var om Arbetsförmedlingen vid en förlängningsansökning skulle pröva alla förutsättningar för att stöd för nystartsjobb ska kunna beviljas, eller endast vissa av villkoren.

O.AB anförde att verksamhet i aktiebolag bedrivs självständigt och därför utgör en anställning i ett aktiebolag inte näringsverksamhet. Vidare anfördes att arbetslöshetsvillkoret inte ska omprövas vid förlängningsansökningar, utan Arbetsförmedlingen ska vid sådana tillfällen endast pröva ifall arbetsgivaren har näringsförbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkningar som inte är obetydliga.

Arbetsförmedlingen ansåg att beslut om stöd för nystartsjobb endast gällde för ett år i taget och att ett nytt beslut ska uppfylla alla de krav som kommer till uttryck i förordningen. Ett av villkoren för att stöd ska kunna erhållas är att det handlar om anställning av en person. Det måste vid beslutstidpunkten finnas dels en arbetsgivare, dels en arbetslös person. En fysisk person som bedriver näringsverksamhet kan inte samtidigt vara heltidsarbetslös.

Kammarrätten konstaterar att Arbetsförmedlingen ska pröva ifall samtliga förutsättningar är uppfyllda vid varje beslut om stöd för nystartsjobb. I övrigt gör Kammarrätten samma bedömning som förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten konstaterar följande.

En förutsättning för att rätt till stöd för nystartsjobb ska föreligga är att den enskilde vid beslutstillfället är arbetslös.

Det saknas en definition av begreppet arbetslös i gällande förordning, och även ledning från högre instanser saknas. För att definiera begreppet borde dock ledning kunna hämtas från ALF.¹⁹⁰

Mot bakgrund av definitionen av företagare i ALF och att syftet med stöd för nystartsjobb är att underlätta för sökanden som står långt från arbetsmarknaden att få en anställning kan begreppet arbetslös inte anses omfatta personer som vid beslutstillfället är verksamma egna företagare. Hade stöd för nystartsjobb utgått till egna företagare hade det handlat om att stödja företagare ekonomiskt istället för att få ut personer på arbetsmarknaden.

¹⁸⁸ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁸⁹ Jfr. Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr. 930-13 där samma resonemang förs.

¹⁹⁰ Se även Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål nr. 6407-12 där domstolen anser att ledning kan hämtas från ALF och hänvisar direkt till lagrum i ALF.

4.2 Väsentligt inflytande

Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 26 mars 2021 i mål nr. 2569-19¹⁹¹¹⁹²

Frågan i målet var om A.Z. skulle anses ha haft väsentligt inflytande i R.AB. med anledning av att han varit registrerad som extern firmatecknare i bolaget, och huruvida ett väsentligt inflytande innebar att Arbetsförmedlingen haft rätt att neka R.AB. utbetalning av stöd för nystartsjobb.

R.AB. anförde att A.Z. endast varit extern firmatecknare och inte haft någon annan form av inflytande över R.AB. A.Z. hade vidare inte haft rätt att ensam teckna firman, utan han hade arbetat enligt styrelsens instruktioner. På grund av detta kan A.Z. inte anses ha haft någon företagsledande funktion.

Arbetsförmedlingen ansåg att firman i bolaget tecknades av styrelsen eller ensam av A.Z. under den aktuella perioden. Det hade inte framkommit något som visade att A.Z:s uppdrag i någon mån varit inskränkt, eller att firmateckningsrätten varit en tillfällig lösning.

Domstolen konstaterar följande.

Redan den omständigheten att A.Z. under tiden för anställningen blivit extern firmatecknare medför som utgångspunkt att han haft väsentligt inflytande över bolagets verksamhet så länge uppdraget fortlöpte. I likhet med Arbetsförmedlingen anser domstolen att det inte visats att uppdraget som firmatecknare varit inskränkt på något sätt eller att det varit frågan om en tillfällig lösning.

Eftersom A.Z. haft ett väsentligt inflytande i R.AB. har det inte varit frågan om ett sådant tvåpartsförhållande som krävs enligt förordningen. Det var därmed rätt av Arbetsförmedlingen att neka utbetalning av stöd för nystartsjobb till bolaget för anställningen av A.Z.

Kammarrätten i Sundsvall avgörande den 14 juni 2018 i mål nr. 161-18¹⁹³

Frågorna i målet handlade dels om överklagbarheten av Arbetsförmedlingens beslut om att neka utbetalning, dels om det var rätt av Arbetsförmedlingen att neka utbetalning av stöd för nystartsjobb till I.AB. med anledning av att den anställde (A) varit styrelseledamot i bolaget. Endast de delar som rör frågan om väsentligt inflytande redogörs för nedan.

¹⁹¹ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁹² Se även Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr. 1296-16 där samma resonemang kring firmateckningsrätt förs.

¹⁹³ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen anförde att det var rätt att neka utbetalning av stöd eftersom A blivit styrelseledamot i bolaget och varit så i ett år. En person som är styrelseledamot i ett bolag måste anses ha väsentligt inflytande i bolaget och det saknades således ett sådant tvåpartsförhållande som krävs enligt förordningen.

I.AB. ansåg att bolagets VD som även var styrelseordförande med utslagsröst, är den som haft firmateckningsrätt och ägt alla aktier i bolaget. Han har därmed själv styrt bolagets verksamhet. Det har bara funnits två ledamöter och VD:n har haft utslagsröst vilket inneburit att han haft ensam beslutanderätt. Anledningen till att A utsetts till styrelseledamot är enkom att VD:n fick vetskap om att han inte kunde vara ensam styrelseledamot. För att lösa problemet fick A en formell ställning som ledamot. Någon rubbning av tvåpartsförhållandet har med grund i detta aldrig ägt rum.

Kammarrätten hänvisar i sina domskäl till förvaltningsrättens bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i frågan saknas, men att det av kammarrättsavgöranden framgår att det måste föreligga ett tvåpartsförhållande mellan en anställd och en arbetsgivare och att verksamhet i det egna bolaget innebär att man inte kan betraktas som arbetslös.

Frågan blir därför vad befattningen som styrelseledamot i I.AB. inneburit avseende ansvar och inflytande i bolaget för A. Det saknas anledning att ifrågasätta det I.AB anför om att det handlat om en tillfällig lösning, att något styrelsesammanträde inte ägt rum under perioden A varit styrelseledamot och att A inte haft något inflytande över bolaget under perioden. Det har därmed varit frågan om en tillfällig lösning.

Ett uppdrag som styrelseledamot kan innebära väsentligt inflytande i ett företag, men en sådan befattning kan inte ensam ligga till grund för att avslå en ansökan om ersättning. I.AB har i målet lyckats visa att utnämmandet av A som styrelseledamot inte har rubbat tvåpartsförhållandet och Arbetsförmedlingens beslut att neka utbetalning av stöd har därmed varit felaktigt.

Kammarrätten i Sundsvall avgörande den 19 maj 2017 i mål nr. 1001-17¹⁹⁴

Frågan i målet var huruvida Arbetsförmedlingen haft fog för att ompröva ett tidigare beslut att bevilja stöd för nystartsjobb för D.AB. med anledning av att den anställde varit styrelsesuppleant och därmed hade väsentligt inflytande i bolaget som hindrade att stöd fick lämnas.

D.AB. anförde att en styrelsesuppleant inte kan anses ha väsentligt inflytande i ett bolag.

¹⁹⁴ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen ansåg att D.AB:s överklagan skulle bifallas.

Domstolen konstaterade att stöd inte får lämnas för en person som har väsentligt inflytande i bolaget som ska erhålla stöd.

Den som anställts i bolaget var styrelsesuppleant. Det har inte framkommit att hon haft något annat inflytande över verksamheten, eller att hon haft några arbetsuppgifter som påverkat bolagets resultat eller ställning. Med beaktande av detta kan hon inte anses ha haft sådant väsentligt inflytande i bolaget att det ska anses utgöra hinder mot stöd. Arbetsförmedlingens beslut om att ompröva rätten till stöd har därför varit felaktigt.

Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 19 maj 2017 i mål nr. 1295-16¹⁹⁵¹⁹⁶

Frågan i målet var om Arbetsförmedlingen haft rätt i att avslå en stiftelses förlängningsansökan om stöd för nystartsjobb med anledning av att L.A. vid förlängningsansökan var suppleant i stiftelsens styrelse.

Arbetsförmedlingen anförde att det var rätt att avslå stiftelses förlängningsansökan om stöd för nystartsjobb då L.A. tillträtt som suppleant i stiftelsens styrelse. Då L.A. var suppleant i stiftelsens styrelse hade han väsentligt inflytande i stiftelsen på ett sådant sätt att något tvåpartsförhållande inte förelåg.

Stiftelsen ansåg att överklagan skulle avslås.

Domstolen konstaterade att en förutsättning för att stöd för nystartsjobb ska få beviljas är att det finns ett tvåpartsförhållande där en person blir anställd hos en arbetsgivare.

Syftet med suppleanter är att tillförsäkra sig att stiftelsens styrelse är beslutsför. Suppleanter är en del av styrelsen och när en suppleant träder in i en styrelseledamots ställe omfattas suppleanten av samma regler som en ordinarie styrelseledamot. I en sådan situation har en suppleant således ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vidare går det inte att förutse när en suppleant behöver inträda i en styrelseledamots ställe, och en sådan inställelse kan behöva ske hastigt. Under hela perioden en person är styrelsesuppleant måste personen därför vara beredd på att när som helst behöva inställa sig för arbete i styrelsen. Med beaktande av detta ska en styrelsesuppleant likställas med en styrelseledamot vid bedömning av om väsentligt inflytande föreligger.

¹⁹⁵ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁹⁶ Se även Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr. 1296-16 där samma resonemang kring styrelsesuppleant förs. I det målet är det dock fråga om en styrelsesuppleant i ett aktiebolag.

Mot bakgrund av ovan innebär således ett uppdrag som styrelsesuppleant ett sådant väsentligt inflytande att sådant tvåpartsförhållande som krävs för att stöd till nystartsjobb ska kunna beviljas inte föreligger. Arbetsförmedlingens beslut har därför varit korrekt.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 13 maj 2016 i mål nr. 1401-15¹⁹⁷

Frågan i målet var om det var korrekt av Arbetsförmedlingen att avslå A.C:s förlängningsansökan om stöd för nystartsjobb med anledning av att O.B. vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens beslut var styrelsesuppleant i A.C.

Arbetsförmedlingen anförde att stöd för nystartsjobb inte får lämnas för en person som har väsentligt inflytande i företaget då det saknas ett sådant tvåpartsförhållande som krävs enligt förordningen. Arbetsförmedlingen ansåg att en medlem av ett företags styrelse alltid har väsentligt inflytande, särskilt när det är frågan om ett mindre aktiebolag. I vart fall borde en styrelsesuppleant presumeras ha väsentligt inflytande i företaget, och det borde därmed ankomma på företaget att bryta den presumptionen.

A.C ansåg att O.A:s uppdrag som styrelsesuppleant inte innebär att han har något väsentligt inflytande i bolaget. O.A. har inte haft firmateckningsrätt, och har inte haft något ansvar för bolagets förvaltning. Han har inte heller trätt in i en ordinarie styrelseledamots ställe under tiden han varit styrelsesuppleant.

Domstolen konstaterade att det krävs ett tvåpartsförhållande för att stöd för nystartsjobb ska kunna beviljas. I målet har det inte påståtts att O.A. skulle ha något ägarintresse i bolaget, och begreppen arbetsgivare, anställning och arbetslös kan inte tolkas så snävt att en person som är styrelsesuppleant men saknar ägarintresse i bolaget faller utanför nystartsjobbsförordningens tillämpningsområde. Ett uppdrag som styrelsesuppleant kan innebära väsentligt inflytande med det är inte ensamt tillräckligt för att avslå en ansökan om stöd.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 24 mars 2016 i mål nr. 3514-15¹⁹⁸

Frågan i målet var ifall T.AB. kunde beviljas förlängning av stöd för nystartsjobb trots att P.R. blivit särskild firmatecknare i bolaget.

Arbetsförmedlingen ansåg att dess beslut skulle fastställas.

T.AB. ansåg att förvaltningsrättens dom skulle fastställas.

Domstolen konstaterade att det krävs ett tvåpartsförhållande för att stöd för nystartsjobb ska kunna beviljas.

¹⁹⁷ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁹⁸ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

Vidare konstaterade domstolen att T.AB. består av tre delägare som även är styrelseledamöter. Två av dessa vistas ofta utomlands och den tredje var under en period förhindrad att utföra sina uppgifter som firmatecknare p.g.a. sjukdom. Med anledning av detta har bolaget beslutat om särskild firmateckningsrätt för P.R. tills en annan lösning kunnat hittas. Det har alltså varit fråga om en tillfällig lösning.

Med anledning av förhållandena i bolaget är det visat att den förändring som skett av P.R:s arbetsuppgifter inte rubbat tvåpartsförhållandet. Det har inte funnits skäl för Arbetsförmedlingen att avslå ansökan om fortsatt stöd bara på grund av den särskilda firmateckningsrätten.

4.3 Sammanfattande analys

4.3.1 Kravet på arbetslöshet för företagare

Inledningsvis kan det konstateras att alla analyserade domar behandlar frågor om antingen rätt till stöd för nystartsjobb eller frågor om JOB. Även om det ena är en subventionerad anställning och det andra är ett arbetsmarknadspolitiskt program finns det vissa överlappande frågor som domstolarna resonerar kring.

Av domarna går att utläsa vissa tolkningar som domstolarna verkar vara överens om.

En företagare ska presumeras ha ett heltidsarbete. För att stöd för nystartsjobb ska kunna utgå måste den presumtiva arbetstagaren vara heltidsarbetslös vid beslutstillfället. Gällande arbetsmarknadspolitiska program är det dock möjligt att vara företagare men samtidigt vara arbetslös på deltid, och anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program på den arbetslösa tiden. Bevisbördan för att en arbetssökande trots ett företagsengagemang ska ses som arbetslös eller att företagandet inte ska anses utgöra heltidsarbete ligger på den enskilde.

I en avgörande fråga skiljer sig dock domstolarnas bedömning. I de äldre domarna anser domstolarna att ledning för hur arbetslöshets- och företagarbegreppen ska definieras kan hämtas från ALF. I de senare domarna är domstolarna istället tydliga med att ledning inte per automatik kan hämtas från ALF då syftena med ALF och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skiljer sig åt. Istället måste en självständig och samlad bedömning göras i varje enskilt fall med utgångspunkt i syftet med aktuell förordning.

4.3.2 Väsentligt inflytande

Alla de analyserade domarna behandlar frågor om stöd för nystartsjobb och när väsentligt inflytande i ett företag ska anses föreligga.

I en fråga är alla domstolar överens. Det krävs ett tvåpartsförhållande mellan en person som anställs och en arbetsgivare för att stöd för nystartsjobb ska kunna utgå. Har personen som ska anställas ett väsentligt inflytande i företaget som ansökt om stöd för nystartsjobb föreligger inte ett sådant tvåpartsförhållande och stöd kan inte beviljas.

Generellt kan det även konstateras att domstolarna verkar ha blivit mer restriktiva ju senare domarna meddelats. De två frågor som behandlas särskilt ingående är frågorna om väsentligt inflytande föreligger ifall en person är styrelsesuppleant eller har firmateckningsrätt i företaget.

Vad gäller väsentligt inflytande p.g.a. att en person är firmatecknare framgår det av Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål nr. 2569-19 att presumtion för väsentligt inflytande föreligger om en person är firmatecknare. Den som ansökt om stöd behöver visa att väsentligt inflytande inte föreligger för att firmateckningsrätten inskränkts eller att det varit en tillfällig lösning för att bryta den presumtionen. Detta ställningstagande står inte i strid med någon av de tidigare domarna, och bör därför ha ett relativt högt prejudicerande värde.

Angående styrelsesuppleanter spretar domarna något mer. Det är framför allt en dom som är av större intresse. Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål nr. 1001-17. Av domen framstår det som att Arbetsförmedlingen inför överklagandet till kammarrätten ändrat uppfattning i frågan om styrelsesuppleanter ska anses ha väsentligt inflytande i företag. Arbetsförmedlingen har nämligen ansett att motpartens överklagan bör bifallas. Grunderna för parternas talan är inte närmre utvecklade i domen, så det går tyvärr inte att utläsa exakt hur Arbetsförmedlingen resonerat. I domen konstaterar dock kammarrätten att det krävs något utöver uppdraget som styrelsesuppleant för att en person ska anses ha väsentligt inflytande. Exempelvis att personen har haft något ytterligare inflytande över verksamheten eller att personen har haft arbetsuppgifter som påverkat bolagets resultat och ställning. Det som gör domen särdeles intressant är att det är den senaste domen som meddelats där frågan om väsentligt inflytande p.g.a. uppdrag som styrelsesuppleant behandlas. Det bör dock nämnas att domen står i kontrast till vissa tidigare avgöranden där domstolarna ansett att en presumtion för väsentligt inflytande föreligger när en person är styrelsesuppleant. Att Arbetsförmedlingen ändrat inställning i frågan får också visst stöd av hur deras handläggarstöd utformats.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Se kapitel 2.

5 Analys

5.1 Begreppen arbetslös och företagare inom arbetsmarknadspolitiken

Att arbetslöshet är ett centralt begrepp inom arbetsmarknadspolitiken råder det ingen tvekan om. Arbetsförmedlingens grunduppdrag är att föra samman arbetssökande med arbetsgivare, öka de arbetslösas kunskaper och stödja dem som har svårt att få arbete. En stor del av de verktyg Arbetsförmedlingen har tillgång till för att utföra sitt uppdrag är stödinsatser i form av arbetsmarknadspolitiska program och subventionerade anställningar, och för att många av dessa stödinsatser ska vara möjliga att använda krävs det att den som stödinsatserna är till för att hjälpa är arbetslös.

Vidare är det tydligt att definitionsproblematiken kring begreppet arbetslös är särskilt problematisk för företagare. Det är ofta inte lika tydligt när en företagare är arbetslös som när en anställd är det. I vissa fall är det inte ens tydligt när en person ska anses vara företagare.

Att det är viktigt att Arbetsförmedlingen gör korrekta bedömningar kring vem som är att se som företagare respektive arbetslös följer av uppdraget. Om personer som är företagare och inte arbetslösa anvisas till stödinsatser motverkar det prioriteringen av de som står långt från arbetsmarknaden och insatserna bidrar inte heller till att öka sysselsättningen. Detsamma är sant om personer som inte är företagare hindras från att delta i stödinsatser p.g.a. att de ändå bedöms vara företagare och inte arbetslösa. Vidare riskerar Arbetsförmedlingen att bidra till att felaktiga utbetalningar görs om en person som inte är arbetslös anvisas till ett ersättningsberättigande program, eller om en arbetsgivare får stöd för en anställning av en person som inte uppfyller villkoren för stödet. Att bevilja stöd i fall där en person är företagare riskerar även att snedvrider konkurrensen på arbetsmarknaden.

Efter en genomgång av rättsläget kan det konstateras att begreppen arbetslös och företagare samt deras relation till varandra inom arbetsmarknadspolitiken är vagt definierade.

I författning saknas det helt närmre definitioner av begreppen. Med anledning av arbetsmarknadspolitiken rättsliga uppbyggnad är det ofta även svårt att utröna vad lagstiftarens intentioner varit. Vissa delar går dock att utläsa av hur Arbetsförmedlingen i sin interna styrning tillämpar begreppen, vad syftet med de olika stödinsatserna är och hur domstolar resonerat i mål som rör begreppen. Vidare kan Arbetsförmedlingens inställning i domstol ge en fingervisning kring hur myndigheten ser på begreppen, och således hur tillämpningen ser ut i praktiken.

5.1.1 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

För deltagande i ramprogrammen ställs ett definitivt krav på arbetslöshet. Det är dock möjligt att under vissa förutsättningar kvalificera till programmen vid deltidsarbetslöshet. Av Arbetsförmedlingens interna styrning framgår dock att företagande jämföras med heltidsarbete oavsett omfattning. I praktiken innebär detta att en person som anses vara företagare inte har möjlighet att anvisas något av ramprogrammen.

Gällande de fristående programmen är arbetslöshetsvillkoret inte lika restriktivt. Förutom att rikta sig till arbetslösa, riktar sig de fristående programmen även till personer som riskerar arbetslöshet. Av Arbetsförmedlingens interna ställningstagande framgår det dock att för att en person ska anses riskera arbetslöshet krävs det att det finns en verklig risk för arbetslöshet.

I det rättsliga ställningstagandet definieras *riskerar att bli arbetslös* som ”[e]n person som på grund av omständigheter som till exempel ohälsa, varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs löper en verklig risk att förlora en anställning”. Det framgår vidare ”[f]ör att anses löpa en verklig risk att förlora sin anställning på grund av varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs krävs normalt att arbetsgivaren, rekonstruktören eller konkursförvaltaren har lämnat den anställda ett besked om uppsägning, alternativt att den anställda själv valt att säga upp sin anställning under pågående varsel, företagsrekonstruktion eller konkurs”.²⁰⁰

Med beaktande av skrivningarna i det rättsliga ställningstagandet torde det vara väldigt svårt för en företagare att anses riskera arbetslöshet utan att definitivt lägga ner företaget. Ställningstagandet verkar snarare ta sikte på de fall där en anställd riskerar arbetslöshet för att arbetsgivaren av någon anledning behöver minska på antalet anställda. Ett visst utrymme finns dock för att en företagare ska anses riskera arbetslöshet, och därmed ha möjlighet att ta del av ett fristående program.

För de fristående programmen finns det även en definition av begreppet arbetslös i samma ställningstagande. Definitionen är ”[e]n person som saknar anställning på hel- eller deltid, som inte heller är företagare, studerande på heltid eller har fyllt 65 år och som vill och kan arbeta på den arbetslösa delen”²⁰¹. Med beaktande av hur definitionen är utformad framstår det som att arbetsförmedlingen inte anser att det är möjligt för en företagare att vara deltidsarbetslös. Precis som för deltagande i

²⁰⁰ Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken s. 5.

²⁰¹ Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken s. 5.

ramprogrammen verkar det således som att det även för de fristående programmen saknas möjlighet att kvalificera genom deltidsarbetslöshet.

Arbetsförmedlingens interna styrning stämmer inte helt med de domstolsavgöranden som finns på området. Visserligen behandlar domstolsavgörandena endast JOB och stöd för nystartsjobb, men med beaktande av att de olika programmen avseende arbetslöshet är väldigt lika varandra borde domstolarnas slutsatser även kunna appliceras på de andra programmen.

Medan Arbetsförmedlingen jämför företagande oavsett omfattning med arbete på heltid anser domstolarna att detta endast kan presumeras. Kan det konstateras att en person är företagare ska det presumeras att den personen har ett heltidsarbete. Bevisbördan går sedan över till individen. Det är dock möjligt för individen att visa att företagandet endast ska jämföras med deltidsarbete vilket därmed öppnar upp för en deltidsanvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Ytterligare en fråga som är av vikt är vem som ska anses vara företagare. I Arbetsförmedlingens interna styrning behandlas denna fråga inte närmre, utan det som finns att läsa är vad som gäller efter att en individ redan konstaterats vara företagare. För vissa typer av företagare är detta inte ett problem. Exempelvis framstår det som självklart att en person med en enskild firma är företagare. Ett område där detta dock kan bli ett problem är ifall en person ska anses ha väsentligt inflytande i ett företag, och därmed anses vara företagare.

Den ledning som finns att hämta angående denna fråga kommer helt från domstolsavgöranden. De domar som finns att tillgå gäller uteslutande frågor om stöd för nystartsjobb, och inte arbetsmarknadspolitiska program. Utgångspunkten är dock att en person som har en företagsledning eller därmed jämförbar ställning ska anses ha väsentligt inflytande i ett företag och därmed anses vara företagare. Därmed har avgörandena även betydelse för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Av domarna går det att utläsa att ju mer inflytande en person har över ett företags styrning, desto större är risken för att personen ska anses ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Personer som är ägare, VD eller styrelseordförande anses därmed i princip alltid ha ett väsentligt inflytande i företaget. För två relativt vanligt förekommande uppdrag är domarna dock inte lika tydliga. Det gäller styrelsesuppleanter och firmatecknare.

Avseende styrelsesuppleanter framstår det dock som att Arbetsförmedlingen har ändrat sin interna syn, och personer som endast är styrelsesuppleanter anses inte ha väsentligt inflytande över verksamheten, även om det i domstolsavgöranden finns visst stöd för motsatt syn.

Gällande firmatecknare framgår det av domstolsavgörandena att en person med uppdrag som firmatecknare får presumeras ha väsentligt inflytande i

verksamheten, och ska därför ses som företagare. Den som ansökt om stöd kan däremot bryta den presumtionen genom att visa att väsentligt inflytande inte föreligger eftersom firmateckningsrätten inskränkts eller att det varit en tillfällig lösning.

Som framgår ovan är Arbetsförmedlingens interna styrning väldigt kategorisk i att företagare aldrig kan anses vara arbetslösa. Av domstolsavgöranden framgår dock att det finns en möjlighet, om än liten, för en företagare att bedömas som arbetslös. Vid den bedömning som görs är det dock viktigt att bedömningen är självständig och görs utifrån syftet med den aktuella förordningen.

Kammarrätten i Stockholm konstaterar i mål nr. 2431–16 att för att som företagare kunna betraktas som arbetslös i nystartsjobbsförordningens mening ska det saknas möjligheter att bedriva verksamhet i företaget och att det förhåller sig så ska enkelt kunna kontrolleras av den myndighet som har att pröva förutsättningarna för stöd för nystartsjobb.

För de program som riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden (ramprogrammen) torde samma krav kunna uppställas. De fristående programmen riktar sig däremot till målgrupper som kan stå närmre arbetsmarknaden, och en något mindre restriktiv bedömning skulle eventuellt kunna göras. Hur en sådan mindre restriktiv bedömning skulle kunna göras saknas det dock stöd för.

Utöver de krav som ställs upp i varje enskild förordning för att en anvisning ska vara möjlig krävs det att en anvisning till programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Hur en arbetsmarknadspolitisk bedömning går till rent sakligt finns tyvärr inte dokumenterat. Det är dock inte otänkbart att Arbetsförmedlingen skulle kunna anse att en företagare förvisso uppfyller det som krävs för en anvisning enligt den aktuella förordningen, men göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning som konstaterar att det trots de uppfyllda villkoren inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa personen till programmet.

Inför en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver Arbetsförmedlingen med beaktande av ovanstående ta ställning till följande frågor avseende företagare och arbetslöshet.

Först måste Arbetsförmedlingen göra en bedömning kring ifall en person är företagare eller inte. I vissa fall kan detta bli problematiskt, men den avgörande frågan är ifall personen har sådant inflytande över verksamheten att hen ska anses ha väsentligt inflytande.

När en person väl har konstaterats vara företagare måste Arbetsförmedlingen ta ställning till ifall företagandet utgör ett hinder mot deltagande i programmet. Presumtionen är att en företagare har ett heltidsarbete. Företagaren har dock möjlighet att visa att företagandet inte ska jämföras med ett heltidsarbete, utan deltidarbete. Vidare har

företagaren möjlighet att visa att det i princip saknas möjlighet att bedriva verksamhet i företaget och ska i sådana fall anses vara arbetslös.

Om det gäller en anvisning till ett fristående program är det även möjligt för företagaren att kvalificera ifall hen riskerar arbetslöshet. För företagare framstår det som svårt att visa på att en risk för arbetslöshet finns, men det är möjligt.

Avslutningsvis ska även en arbetsmarknadspolitisk bedömning göras för att säkerställa att en anvisning till det aktuella programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Om anvisningen av företagaren inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverad saknar det betydelse ifall företagaren uppfyller övriga villkor för att anvisas programmet.

5.1.2 Subventionerade anställningar

För SAS och NYJ ställs det, i princip, ett absolut krav på arbetslöshet. Visserligen är det möjligt att kvalificera till båda stöden via vissa av ramprogrammen, men eftersom arbetslöshet är ett krav för att anvisas till ramprogrammen innebär det i praktiken att arbetslöshet krävs för att SAS och NYJ ska kunna beviljas.

Lönebidragen är inte lika tydliga vad gäller villkoren för att stöd ska kunna beviljas. Det finns flera sätt att kvalificera till lönebidrag utan att arbetslöshet föreligger. De flesta av dessa alternativa kvalificeringsgrunder förutsätter dock att personen som ska anställas kommer från ett annat arbete som subventionerats med lönebidrag. I de flesta fallen är det därför troligt att arbetslöshet har haft avgörande betydelse i något skede.

Arbetsförmedlingens interna styrning för lönebidrag och NYJ ligger mer i linje med de domstolsavgöranden som finns att tillgå än övrig styrning. Av handläggarsstöden framgår att personer som har registrerade företag i första hand ses som företagare och inte som arbetslösa. Detta är väldigt likt domstolarnas utgångspunkt att företagande presumeras utgöra heltidsarbete.

För lönebidragen är begreppet arbetslös även definierat på samma sätt som för de fristående programmen i Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande.

Styrningen avseende SAS är inte lika tydlig som för övriga stödinsatser. Det finns ingen definition av begreppet arbetslös i Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande, och handläggarsstöden fokuserar helt på tvåpartsförhållandet, kravet på att det finns en anställd och en arbetsgivare. Detta innebär att det varken av författning eller Arbetsförmedlingens interna styrning går att utläsa ifall företagare kan ses som arbetslösa i någon omfattning vid anvisning till SAS. Enligt de domar som finns på området ska dock en självständig bedömning göras i varje enskilt fall utifrån syftet med den aktuella förordningen. Med beaktande av NYJ och SAS liknande

syften ligger det således nära tillhands att samma bedömning av företagare görs för SAS som för NYJ.

Gällande kravet på ett tvåpartsförhållande mellan en anställd och en arbetsgivare är Arbetsförmedlingens interna styrning en aning svårtolkad.

För NYJ är det tydligt uttryckt att stöd inte kan utgå för en person som har väsentligt inflytande i den anställande verksamheten. Gällande SAS och lönebidrag är det dock inte lika tydligt.

Avseende SAS framgår det av Arbetsförmedlingens interna instruktion att stöd inte är lämpligt om arbetstagaren har väsentligt inflytande i verksamheten. I handläggarstöden för SAS blandas dock olika begrepp. Det står att sådana anställningar som beskrivs ovan inte kan eller får beviljas, men samtidigt står det att detta beror på att de inte är lämpliga. Att ord som kan och får används synonymt med att det inte är lämpligt är till viss del förvirrande. Att något inte är lämpligt innebär ju inte nödvändigtvis att det inte är möjligt. Det framgår även av Arbetsförmedlingens interna instruktion att myndigheten är medveten om skillnaden i ordval, då det i instruktionen är en skillnad på när stöd inte får lämnas och när stöd inte är lämpliga.

Samma problem som med SAS finns avseende lönebidragen i viss mån. För lönebidrag för anställning och lönebidrag för trygghet i anställning framgår det tydligt att stöd inte får lämnas om den anställda har väsentligt inflytande i verksamheten. Det har dock gjorts en skillnad för lönebidrag för utveckling i anställning. Vid den stödformen är det istället inte lämpligt att stöd beviljas.

Det saknas förklaring till varför Arbetsförmedlingen gör skillnad på vad som är möjligt för olika typer av stöd. Samtidigt står det tydligt i alla handläggarstöd att tvåpartsförhållandet är ett krav för att stöd ska kunna beviljas.

De domstolsavgöranden som finns på området kan dock bringa viss klarhet i frågan. Alla domstolar är överens om att ett tvåpartsförhållande är ett krav för att NYJ ska kunna utgå. Grunden för detta är att det tydligt framgår av nystartsjobbsförordningen att stöd utgår för en anställning. Med beaktande av att både SAS- och lönebidragsförordningarna uppställer samma krav på att stöd utgår för anställningar bör domstolarnas resonemang även gälla för dessa stödformer.

Ytterligare något som är av intresse avseende de subventionerade anställningarna är när ett beslut om beviljat stöd ska omprövas, och i vilka fall arbetsgivaren kan bli skyldig att återbetala redan erhållen ersättning.

Av domstolsavgöranden framgår det att ett beslut om stöd för nystartsjobb ska omprövas om det framkommer att något, eller flera, av villkoren för stödet inte längre är uppfyllda. Med beaktande av att reglerna om omprövning av rätten till stöd är i princip likadant utformade för SAS och

lönebidrag som för NYJ är det rimligt att samma förfarande även gäller för dessa stödformer.

Vad det gäller i vilken omfattning arbetsgivare kan bli återbetalningsskyldiga är det främst arbetsgivarens skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och kravet på att arbetsgivaren lämnar korrekta uppgifter till Arbetsförmedlingen som är av intresse för denna uppsats. Har arbetsgivaren exempelvis givit den som anställts med stöd uppdrag som innebär väsentligt inflytande i verksamheten bör återkrav av utbetalt stöd bli aktuellt. Detsamma gäller om arbetsgivaren undanhåller att den som anställs har väsentligt inflytande inför ett beslut om stöd. Det framgår tydligt av bestämmelserna i alla tre förordningar att om en arbetsgivare inte anmäler ändrade förhållanden till Arbetsförmedlingen, eller lämnar oriktiga uppgifter, är det en grund för att återkräva utbetalt stöd. Är det istället så att arbetstagaren på eget bevåg startat en näringsverksamhet kan arbetsgivaren dock inte lastas för det, och återkrav kan inte komma ifråga. Stöd för detta synsätt kan indirekt hämtas från domstolsavgöranden som behandlar frågor om nekad utbetalning av stöd.

Precis som för ramprogrammen och de fristående programmen står det inget i Arbetsförmedlingens interna styrning om vem som ska anses vara företagare. De domstolsavgöranden, och den slutsats som kan dras av dem, som beskrivs i avsnitt 5.1.1 är dock de samma även för de subventionerade anställningarna.

Det bör även noteras att SAS och lönebidrag utöver att vara stöd till arbetsgivare är arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att de behöver vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. För resonemang om vad det kan ha för betydelse se avsnitt 5.1.1.

Vidare finns det en typ av företagande som är accepterat av Arbetsförmedlingen vid SAS och lönebidrag. Det gäller ASF. Grundpremisen för ASF är att de anställda är engagerade i styrningen och ledningen av verksamheten. På grund av detta får de anställda ofta ett väsentligt inflytande i verksamheten, och arbetsgivaren skulle i normalfallet inte anses ha rätt till stöd. Av Arbetsförmedlingens interna ställningstagande om väsentligt inflytande framgår det dock att just ASF är undantagna reglerna om krav på ett tvåpartsförhållande när det gäller SAS och lönebidrag.

Inför ett beslut om subventionerad anställning behöver Arbetsförmedlingen således ta ställning till följande frågor avseende företagare och arbetslöshet.

Först måste Arbetsförmedlingen göra en bedömning kring ifall en person är företagare eller inte. I vissa fall kan detta bli problematiskt, men den avgörande frågan är ifall personen har sådant inflytande över en verksamhet att hen ska anses ha väsentligt inflytande.

När en person väl har konstaterats vara företagare måste Arbetsförmedlingen ta ställning till ifall företagandet utgör ett hinder mot att bevilja stöd. Företagandet har betydelse i två avseenden.

Har den person för vars anställning stöd ska utgå väsentligt inflytande i den stödmottagande verksamheten kan stöd inte beviljas då det inte är fråga om en anställning i förordningarnas mening. Detta gäller dock inte ASF i fråga om SAS och lönebidrag.

Är den person för vars anställning stöd ska utgå istället företagare p.g.a. engagemang i en annan verksamhet än den stödmottagande verksamheten måste en bedömning göras kring om företagandet utgör hinder för att bevilja stöd. Presumtionen är att en företagare har ett heltidsarbete. Företagaren har dock möjlighet att visa att företagandet inte ska jämföras med ett heltidsarbete, utan deltidsarbete. Vidare har företagaren möjlighet att visa att det i princip saknas möjlighet att bedriva verksamhet i företaget och ska i sådana fall anses vara arbetslös.

Om det efter att stöd beviljats framkommer att arbetstagaren haft, eller fått, väsentligt inflytande i den anställande verksamheten ska stödet omprövas, och redan utbetalt stöd kan bli föremål för återkrav. Om det istället framkommer att arbetstagaren på eget initiativ, d.v.s. utan arbetsgivarens vetskap, företagit en handling som resulterat i att hen är företagare ska stödet omprövas, men ett återkravsanspråk kan inte riktas mot arbetsgivaren för redan utbetalt stöd.

Avslutningsvis ska även en arbetsmarknadspolitisk bedömning göras ifall det är fråga om SAS eller lönebidrag för att säkerställa att en anvisning till det aktuella programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Om anvisningen av företagaren inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverad saknar det betydelse ifall företagaren uppfyller övriga villkor för att anvisa programmet. Stöd kan inte beviljas.

5.2 Ledning från arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsmarknadspolitiken är i mycket snarlik arbetslöshetsförsäkringen. Båda riktar sig främst till personer som är arbetslösa, och i många fall är arbetsmarknadspolitiken en förlängning av arbetslöshetsförsäkringen.

Inom arbetslöshetsförsäkringen är frågorna om arbetslöshet och företagare mer utredda och reglerade än inom arbetsmarknadspolitiken. Det bör dock nämnas att området även är problematiskt inom arbetslöshetsförsäkringen.

Med beaktande av ovan är en fråga som naturligt uppstår om inte arbetsmarknadspolitiken kan hämta ledning från arbetslöshetsförsäkringen. Harmoniseringsförsök har gjorts på andra områden mellan de två rättsområdena.

Flera domstolar har behandlat denna fråga och kommit till olika slutsatser. Som framgår av kapitel 4 är dock tendensen att senare domstolsavgöranden är mer negativt inställda till att stötta sig på arbetslöshetsförsäkringens regelverk. Anledningen till detta är att syftena med de olika rättsområdena skiljer sig åt. Domstolarna anser därför inte att man med automatik kan hämta ledning från det ena rättsområdet till det andra, eller ens från ett arbetsmarknadspolitiskt område till ett annat, utan det avgörande måste vara syftet med varje enskild förordning. Med beaktande av utvecklingen hos domstolarna kan därför ledning i dagsläget inte hämtas från arbetslöshetsförsäkringen i arbetsmarknadspolitiska frågor.

5.3 En mer rättssäker hantering av begreppen

Det kan konstateras att företagares möjlighet att ta del av den arbetsmarknadspolitiska stödverksamheten inte tydligt framgår med beaktande av det nuvarande rättsläget. Osäkerheten innebär en rättssäkerhetsrisk. För såväl enskilda som myndigheter är det väldigt svårt att förutse hur Arbetsförmedlingen kommer besluta i ärenden om företagare.

Som redovisas i avsnitt 5.1 går det att utläsa hur begreppen arbetslöshet och företagare samt deras förhållande till varandra ska tolkas i viss mån. Den tolkningen som går att göra baseras dock i mycket på Arbetsförmedlingens interna styrning och avgöranden från underrätter. Att påstå att det är förutsägbart för en enskild vad som utgör gällande rätt går, i min mening, inte att göra. Att Arbetsförmedlingen själva verkar ha vissa problem med att göra en entydig tolkning av begreppen är ytterligare en aspekt som visar på att nuvarande rättsläge uppvisar brister gällande förutsägbarhet.

Eftersom rättsläget är så pass svårtolkat som det är och förutsägbarheten både för enskilda och myndigheten brister finns det även en risk för att likhets- och objektivitetsprincipen åsidosätts. Det är svårt för enskilda att bevaka sin rätt när deras möjligheter att uppfatta rättsläget och förutse utgången i ärenden är begränsade. Att Arbetsförmedlingen i viss mån verkar sakna intern styrning kring hur bedömningar i ärenden om företagares möjligheter att ta del av stöd och insatser ska göras riskerar vidare att resultera i skönsmässiga bedömningar av enskilda handläggare.

Vad som dock är klart är att företagare som utgångspunkt bedöms ha ett heltidsarbete vilket exkluderar dem från majoriteten av de stödåtgärder som finns att få via Arbetsförmedlingen.

Viss ledning i hur tolkningar av företagares arbetslöshet ska göras finns att hämta men på flera punkter är det, som framgår ovan, svårt att utvärdera vad som gäller.

Ett rättsområde som haft liknande problem historiskt är arbetslöshetsförsäkringen. Inom detta rättsområde har lagstiftaren dock över tid förtydligat vad som gäller för företagare. Enligt domstolsavgörande är det däremot inte lämpligt att hämta ledning från arbetslöshetsförsäkringen när frågor om företagares arbetslöshet ska lösas inom arbetsmarknadspolitiken. Syftena med de olika reglerna skiljer sig åt.

Jag anser att förtydligande lagstiftning inom arbetsmarknadspolitiken är önskvärd för att komma tillrätta med rättssäkerhetsproblematiken. Visserligen är det möjligt att Arbetsförmedlingen gör förtydliganden genom föreskrifter, rättsliga ställningstaganden, interna instruktioner etc. Problemet med en sådan lösning är att Arbetsförmedlingen då börjar likna ett lagstiftande organ mer än ett verkställande sådant. Särskilt med beaktande av bristen på förarbeten som i normalfallet skvallrar om lagstiftarens intentioner. Detta skulle därmed vara en tveksam lösning ur ett rättssäkerhetsperspektiv och då främst med beaktande av legalitetsprincipen.

Ett alternativ till en sådan lagstiftning hade varit att inom arbetsmarknadspolitiken i princip kodifiera lagstiftningen kring arbetslöshetsförsäkringen. Jag anser dock att detta inte är lämpligt. Precis som flera domstolar är jag av uppfattningen att syftena med de olika områdena skiljer sig åt i för stor utsträckning.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring vars primära funktion är att säkerställa en inkomst för individer som blir arbetslösa under den inledande tiden de letar efter nytt arbete. Det innebär att den riktar sig till personer som har en viss anknytning till arbetsmarknaden.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har inte en homogen målgrupp, utan olika former av stöd riktar sig till olika målgrupper. Gemensamt för majoriteten av stöden är dock att de tenderar att rikta sig till personer som står längre från arbetsmarknaden. Vidare fokuserar den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inte på ekonomisk ersättning till individen i första hand (även om det ofta är en följd av att få stöd). Istället fokuserar stöden på att hjälpa individen att närma sig arbetsmarknaden.

Med detta sagt anser jag ändå att det är av nytta att vid utformningen av regler inom arbetsmarknadspolitiken snegla på hur liknande frågor lösts inom arbetslöshetsförsäkringen.

5.3.1 En definition av företagare

Ett av de mest grundläggande behoven är att definiera när en person är företagare. Sådan reglering saknas helt inom det arbetsmarknadspolitiska området. Om det inte är förutsägbart för en enskild när hen riskerar att ses som företagare och därmed inte arbetslös, är det väldigt svårt att agera på ett sätt som ligger i det egna intresset.

Inom arbetslöshetsförsäkringen definieras företagare utifrån 13 kap. 1 § första stycket IL. Det finns viss problematik med detta som lyfts fram i förarbeten. Problematiken är främst kopplat till att syftena med skattelagstiftningen och arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig åt. Någon definition som genomsyrar svensk lagstiftning finns dock inte att tillgå, och även om det finns vissa problem med att hämta ledning från skattelagstiftningen skulle en sådan hantering innebära att definitionen inom arbetslöshetsförsäkringen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vilade på en gemensam grund. Samtidigt som en sådan lösning skulle innebära en gemensam grund mellan de två områdena går det att utifrån respektive område tolka de skatterättsliga reglerna i enlighet med det specifika syftet. Jag anser därför att det är rimligt att företagare som utgångspunkt definieras liknande inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, alltså att utgångspunkten är 13 kap. 1 § första stycket IL. Även om det rent objektivt inte är en optimal lösning är det dock en lösning med fördelar som i min mening överväger nackdelarna.

En fördel med att använda en liknande grund för att bedöma om en person är företagare som i arbetslöshetsförsäkringen är att vissa av förarbetsuttalandena och den praxis som finns för arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna tillmätas viss, om än begränsad, betydelse.

Som nämnts ovan uppstår, precis som inom arbetslöshetsförsäkringen, samma problematik kring att syftet med den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skiljer sig från syftet med beskattningsreglerna. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen gör en självständig bedömning av hur bestämmelsen ska tolkas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Jag anser vidare att det precis som för arbetslöshetsförsäkringen finns behov av att särskilt reglera att väsentligt inflytande över näringsverksamhet innebär att en person ska anses vara företagare. Att väsentligt inflytande över en verksamhet kan ha avgörande betydelse för bedömningen av om en person ska anses vara företagare kommer till tydligt uttryck i domstolsavgöranden.

Vidare anser jag att det till skillnad från arbetslöshetsförsäkringen uttryckligen bör framgå att företagare som utgångspunkt inte ska anses vara arbetslösa. Inom arbetslöshetsförsäkringen framgår detta indirekt av bestämmelserna om företagares arbetslöshet. Som framgår av mitt resonemang i avsnittet nedan anser jag inte att en liknande lösning är önskvärd inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och därför finns det ett behov av att tydliggöra vad innebörden är av att bli definierad som företagare.

Reglerna kring den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är inte samlad på samma sätt som arbetslöshetsförsäkringens regler är. Frågan uppstår därför vart en eventuell reglering skulle vara lämplig att införa.

Även om regleringen är spridd i flertalet förordningar och lagar finns det viss övergripande reglering som är värd att beakta. Jag tänker främst på förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Av 5 § denna förordning framgår det vad den arbetsmarknadspolitiska verksamheten omfattar, och en definition av företagare i denna förordning skulle därför täcka hela det aktuella området.

Med beaktande av ovan anser jag därmed att en bestämmelse bör föras in i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten där det framgår en definition av vem som ska anses vara företagare, att definitionen utgår från IL och att företagare som utgångspunkt inte är arbetslösa. Det bör även framgå att väsentligt inflytande i en sådan verksamhet som framgår av IL innebär att en person är att se som företagare. Hur Arbetsförmedlingen ska göra en självständig bedömning av IL:s regler är sedan en sådan fråga som är lämplig att reglera via intern styrning av Arbetsförmedlingen.

5.3.2 När är en företagare arbetslös?

När en definition av vem som ska anses vara företagare finns på plats återstår det problem med att veta när en företagare ska anses vara arbetslös. Inom arbetslöshetsförsäkringen är även denna fråga reglerad. Här uppstår dock i min mening ett problem med arbetslöshetsförsäkringens och arbetsmarknadspolitikens olika syften och målgrupper.

Dels riktar sig de olika områdena till olika huvudmålgrupper. Dels riktar sig arbetslöshetsförsäkringen till en mer homogen målgrupp än den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förutom att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten riktar sig till personer som har behov av stöd för att närma sig arbetsmarknaden, riktar sig olika delar av verksamheten till olika grupper som anses vara i behov av särskilda stödinsatser.

Beroende av vilken stödinsats det är frågan om kan det därför finnas ett behov av att olika krav ställs på företagaren för att insatser ska vara möjligt. Liknande resonemang går att återfinna i domstolsavgöranden.

För de insatser som lämnas i form av arbetsmarknadspolitiska program torde lösningen kunna vara att genom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen avgöra i vilka fall det är motiverat att anvisa en företagare till en insats, med utgångspunkt i att företagare inte är arbetslösa. En sådan lösning skulle dock uppställa krav på att det via föreskrifter eller dylikt tydliggörs vilka faktorer som ska beaktas vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Jag anser att det är lämpligt att ledning hämtas från de domstolsavgöranden som finns, även om de inte är heltäckande.

Vad gäller de stödåtgärder som inte ges i form av arbetsmarknadspolitiska program är den bästa lösningen jag ser att frågan regleras i varje enskild förordning. Det skulle exempelvis innebära att det i

nystartsjobbsförordningen framgår i vilka fall företagare anses vara arbetslösa vid prövningen enligt 4 – 7 §§. Även vid utformningen av sådan reglering anser jag att ledning bör hämtas från de domstolsavgöranden som finns att tillgå.

5.3.3 Arbetsintegrerande sociala företag

Arbetsförmedlingen beviljar i dag arbetsgivare visa typer av stöd trots att den anställda som stöd beviljas för har väsentligt inflytande i arbetsgivarens verksamhet. Anledningen till detta är att Arbetsförmedlingen i en intern instruktion har undantagit ASF från de krav som normalt ställs. De undantag Arbetsförmedlingen tillämpar grundar sig i sin tur på en handlingsplan Regeringen beslutade om 2010.

Enligt min uppfattning saknas det i dagsläget stöd för Arbetsförmedlingen att undanta ASF från de krav som ställs upp för andra arbetsgivare. Jag invänder inte mot att ASF, och anställning i dessa företag, är särskilt skyddsvärda och har ett värde för arbetsmarknadspolitiken i stort. Vidare har jag inget att invända mot att syftet med ASF är att låta de anställda få väsentligt inflytande i företaget för att därigenom komma närmre arbetsmarknaden eller att dessa företag har behov av stöd i form av subventionerade anställningar.

Mitt motstånd mot att undanta ASF från de krav som normalt ställs på arbetsgivare grundar sig istället på den bristande reglering som finns kring företagen. Av Regeringens handlingsplan framgår visserligen en definition. Denna definition är dock relativt vag och dåligt förankrad. Det framgår vidare av handlingsplanen att Regeringen själv ansåg att en förutsättning för att arbetet med ASF ska fungera är att det finns en specifik förordning som reglerar området. Någon sådan förordning har dock aldrig tillkommit.

Detta innebär att det i dagsläget är osäkert hur definitionen av ASF ser ut vilket i sin tur innebär att det är svårt för myndigheter och enskilda att veta när eventuella undantag ska vara applicerbara vilket leder till en rättssäkerhetsproblematik.

Enligt min uppfattning är det därför önskvärt att all eventuell specialreglering och behandling av ASF inväntar att en sådan förordning som Regeringen omnämner i sin handlingsplan finns på plats.

5.3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag således att det bör införas en bestämmelse i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten av vilken det framgår att företagare definieras utifrån 13 kap. 1 § första stycket IL och att även väsentligt inflytande i en sådan verksamhet innebär att individen ska anses vara företagare. Det ska även framgå av bestämmelsen att företagare som utgångspunkt inte är arbetslösa.

Frågan om när en företagare ska anses vara arbetslös och ha möjlighet att få stödinsatser bör lösas genom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen när en sådan ska göras, och genom särskild reglering i varje enskild förordning i de fall en arbetsmarknadspolitisk bedömning inte ska göras. Vad som ska beaktas vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska framgå av föreskrifter och intern styrning.

Avslutningsvis anser jag att ASF inte bör vara föremål för några undantag i dagsläget, utan behandlas som andra arbetsgivare vid bedömningen av om väsentligt inflytande föreligger. Istället bör en förordning som reglerar ASF utformas, för att därefter åter införa särskild hantering av dessa företag.

En sådan lösning som jag föreslår ovan bör leda till en markant ökning av förutsägbarheten i frågor om företagares möjlighet att få del av stöd och insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Genom en författningsstyrd definition av vem som är företagare är det relativt lätt för enskilda att själva läsa sig till när de anses vara företagare. För Arbetsförmedlingens anställda blir det även tydligt vad utgångspunkten i deras bedömningar ska vara. Att det i författning även framgår vad företagande som utgångspunkt innebär torde även det leda till en ökad förutsägbarhet då konsekvenserna blir tydligare.

Med anledning av hur den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är uppbyggd, och de olika grupper och områden som är tänkta att omfattas, är det svårt att få till en helhetslösning. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt därför särskilt viktigt att det av föreskrifter och intern styrning tydligt framgår vad som beaktas vid bedömningar när detta inte regleras direkt i författning för att kraven på förutsägbarhet ska uppnås.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är mitt förslag på lösning givetvis inte optimalt, men med en lösning enligt ovan bör förutsägbarheten i alla fall nå upp till en acceptabel nivå och risken för att likhets- och objektivitetsprincipen åsidosätts bör minska markant.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1973:56 – *Kungliga majestäts proposition med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*

Prop. 1999/00:98 – *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt.*

Prop. 1999/2000:139 – *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*

Prop. 2009/10:120 – *Trygghetssystem för företagare.*

Prop. 2012/13:12 – *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*

Prop. 2015/16:195 – *Nytt regelverk för upphandling.*

Utredningsbetänkande

Ds 2013:59 – *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

SOU 2004:3 – *Tvång och förändring – Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård – Del I.*

SOU 2020:37 – *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*

Övrigt

Regeringsbeslut (2010), *Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag*. Diarienummer N2010/1894/ENT.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2017:2) om anmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen för rätt till ersättning vid arbetslöshet.

Arbetsmarknadsdepartementet (2021), *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen*. Diarienummer A2021/00626.

Litteratur

Axmin, Martina och Lundahl Göran, *Socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring – En introduktion till viktiga delar av Sveriges välfärdssystem*, första upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2020.

Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Fredriksson, Peter, Holmlund, Bertil & Wadensjö, Eskil, *Arbetsmarknaden*, fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2014.

Christensen, Anna, *Grunderna i socialförsäkringsrätten*, tredje upplagan, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Lund, 1999.

Essen, Ulrik von, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, fjärde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2020.

Johnsson, Thomas, Zanderin, Lars (red.), *Lag om arbetslöshetsförsäkring samt arbetslöshetskassor, omställningsavtal, statliga och kommunala arbetsmarknadsåtgärder – en introduktion för professionsutbildningar*, första upplagan, Liber, Kina, 2012.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil, *Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer*, första upplagan, SNS förlag, Stockholm, 2009.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, första upplagan, Nordstedts juridik, Stockholm, 1995.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod och argumentation*, fjärde upplagan, Nordstedts juridik, Stockholm, 2018.

Stendahl, Sara, *De allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen – Rättssäkerheten och innehållet i den individuella handlingsplanen. I: Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 2008 4*, s. 536 – 554.

Elektroniska källor

Arbetsförmedlingen: ”Vårt uppdrag”, <<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/vart-uppdrag>>, hämtad: 2021-03-28.

Sejer, Lars, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, Karnov lagkommentar, 2021-04-03.

Övrigt

Arbetsförmedlingen (2018). *Subventionerade anställningar – en översikt*, Kornerud, Staffan, Mångs, Andreas, Olsson, Henrik. Diarienummer Af-2018/0025 5979.

Arbetsförmedlingen (2019). *Utrikes födda kvinnor – Arbetsförmedlingens återrapportering 2019*, Frydebo, Hanna och Kaufmann, Rebecca. Diarienummer Af-2019/0047 4273.

Arbetsförmedlingen (2020). *Återrapportering – Aktivitetsgraden och förekomsten av sanktioner inom etableringsprogrammet*, Alsén, Jennica, Grafeuille,

Soledad, Haking, Erik, Petersson, Sara, Vikström, Johan, Wolski, Karin.
Diarienummer Af-2020/0017 9994.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Jobb- och utvecklingsgarantin*. Diarienummer Af-2020/0058 0484.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Jobbgaranti för ungdomar*.
Diarienummer Af-2020/0058 0485.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Etableringsprogrammet*.
Diarienummer Af-2020/0061 9607.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Arbetspraktik och Yrkeskompetensbedömning*. Diarienummer Af-2020/0062 4551.

Arbetsförmedlingens (2020). Handläggarsöd: *Ungdomar med funktionsnedsättning och skolsamverkan*. Diarienummer Af-2020/0032 5482.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Introduktionsjobb*.
Diarienummer Af-2020/0058 8591.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Extratjänster*. Diarienummer Af-2020/0058 3770.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Introduktionsjobb*.
Diarienummer Af-2020/0058 8591.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Lönebidrag för trygghet i anställning*. Diarienummer Af-2020/0068 9677.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Lönebidrag för anställning*.
Diarienummer Af-2020/0068 9676.

Arbetsförmedlingen (2020). Handläggarsöd: *Lönebidrag för utveckling i anställning*. Diarienummer Af-2020/0068 9687.

Arbetsförmedlingen (2021). Handläggarsöd: *Nystartsjobb*. Diarienummer Af-2021/0013 4653.

Arbetsförmedlingen (2020). Rättsligt ställningstagande: *Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken*.
Diarienummer Af-2020/0059 0763.

Arbetsförmedlingen (2017). Intern instruktion: *Begränsningar att anvisa till arbetsgivare som tillhör den anställdes familj samt arbetstagare med väsentligt inflytande i företaget*. AFII 24/2011 version 6. Diarienummer Af-2017/0061 4024.

Arbetsförmedlingen (2019). Intern instruktion: *Nystartsjobb*. AFII 15/2011 version 6. Diarienummer Af-2019/0028 0232.

Inspektionen för socialförsäkringen (2010). Rapport 2010:4: *Rättssäker förvaltning?*

Institutet för arbetsmarknad- och utbildningspolitisk utvärdering (2018). *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*, Forslund, Anders. Rapport 2018:14.

Rättsfallsförteckning

RÅ 2006 ref. 6

RÅ 2004 not. 1

Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 26 mars 2021 i mål nr. 2569-19
Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 14 juni 2018 i mål nr. 161-18
Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 19 maj 2017 i mål nr. 1001-17
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 19 maj 2017 i mål nr. 1295-16
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 19 maj 2017 i mål nr. 1296-16
Kammarrätten i Stockholms avgörande den 1 mars 2017 i mål nr. 2431-16
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 13 maj 2016 i mål nr. 1401-15
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 24 mars 2016 i mål nr. 3514-15
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 29 juni 2015 i mål nr. 3170-14
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 3 juni 2014 i mål nr. 2765-13
Kammarrätten i Stockholms avgörande den 12 maj 2014 i mål nr. 5059-13
Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 3 februari 2014 i mål nr. 1453-13
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 28 januari 2014 i mål nr. 1317-13
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 21 januari 2014 i mål nr. 930-13
Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 17 januari 2014 i mål nr. 6407-12
Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 14 oktober 2013 i mål nr. 2752-13