

Nr 166

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling; given Stockholms slott den 23 oktober 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Eric Holmqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att det rådande förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte skall efterlevas bättre än f. n. föreslås i propositionen dels att straffet för arbetsförmedling i förvärvssyfte skärps, dels att även den som bereder arbete åt någon som har anvisats arbetet genom sådan förmedling skall kunna straffas. Allmänt åtal för sistnämnda brott får dock väckas endast efter anmälan av arbetsmarknadsstyrelsen. För båda fallen förordas att straffmaximum bestäms till fängelse sex månader.

Förslag

till

Lag

om ändring i lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling,

dels att 8 och 9 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 10 och 11 §§, av nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

8 §.

Bedriver någon utan tillstånd arbetsförmedling mot ersättning, eller bryter någon mot villkor eller bestämmelse som meddelats enligt 3 eller 4 §, eller underlåter någon att fullgöra honom enligt 7 § åliggande skyldighet, straffes med dagsböter.

Den som under tid då han är ställd under tilltal för förseelse som i första stycket sägs fortsätter samma förseelse skall, när han därtill varder förvunnen, för varje gång stämning därför utfärdats och delgivits dömas till det ansvar som är bestämt för sådan förseelse.

Försummar någon att göra anmälan enligt 5 §, dömes till böter från och med fem till och med trehundra kronor.

Den som bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som eljest utan tillstånd bedriver arbetsförmedling mot ersättning dömes till böter.

Den som försummar att göra anmälan enligt 5 § dömes till böter högst femhundra kronor.

9 §.

Förseelse som avses i denna lag åtalas av allmän åklagare vid polisdomstol, där särskild sådan är inrät-

Den som uppsåtligen bereder arbete åt någon efter anvisning genom arbetsförmedling som bedrivs i för-

(Nuvarande lydelse)

tad, men eljest hos poliskammare eller, där sådan ej finnes, vid allmän domstol.

Böter som ådömas enligt denna lag tillfalla kronan. Saknas tillgång till deras gäldande förvandlas de enligt allmän strafflag.

(Föreslagen lydelse)

värvsyfte dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter anmälan av arbetsmarknadsstyrelsen.

10 §.

Den som bryter mot villkor eller bestämmelse som meddelats med stöd av 3 eller 4 § eller underlåter att fullgöra skyldighet enligt 7 § dömes till böter.

11 §.

Om någon som står under åtal för brott mot 8 § första eller andra stycket, 9 § första stycket eller 10 § fortsätter sitt brottsliga förfarande, skall som särskilt brott anses vad han förbrutit före varje åtal.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 23 oktober 1970.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om skärpta bestämmelser om privat arbetsförmedling m. m.* och anför.

I. Inledning

Arbetsförmedling i förvärvssyfte är förbjuden i vårt land. Trots detta förekommer enskild sådan förmedling i fråga om bl.a. arbetskraft inom varvsindustrin och kontorspersonal. För att bl. a. undersöka möjligheterna att effektivare hindra vinstsyftande arbetsförmedling tillkallade jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 7 november 1969 sju sakkunniga¹ för att utreda arbetsförmedlingen inom vissa yrkesområden m. m. Utredningen har i juli 1970 lämnat en delredovisning av sitt uppdrag i promemorian Olaga arbetsförmedling (stencil In 1970:5). Enligt utredningens förslag skall straffet skärpas för den som driver arbetsförmedling i vinstsyfte. Dessutom föreslår utredningen att även arbetsgivare som utnyttjar vinstsyftande arbetsförmedling skall kunna straffas.

Remissyttranden över promemorian har avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Västra Sverige, riksförsäkringsverket, statskontoret, statens avtalsverk, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU), kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Svenska kommunförbundet, Kvinnliga kontoristföreningen i Stockholm, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska kontorsserviceförbundet, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet, Sveriges aka-

¹ Överdirektören Bertil Rehnberg, ordförande, förhandlingsombudsmannen hos LO Lars Ahlvarsson, direktören i TCO Lennart Bodström, sekreteraren hos SACO, numera kultursekreteraren hos Karlstad stad Kjell Fredriksson, direktören i Sveriges verkstadsförening Sven Lindberg, avtalssekreteraren hos Svenska metallindustriarbetareförbundet Holger Olsson och förhandlingsdirektören Lars Stiernstedt.

demikers centralorganisation (SACO), Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges industriförbund, Sveriges verkstadsförening och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Vid remissyttrandena har fogats,

av RÅ yttranden från överåklagarna i Stockholms och Malmö åklagar-distrikt och länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs samt Västernorrlands och Jämtlands län,

av kommerskollegium yttranden från ett antal auktoriserade handelskamrar,

av LO yttranden från Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska musikerförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet och Svenska träindustriarbetareförbundet,

av Sveriges verkstadsförening yttrande från Sveriges varvsindustriförening,

av SHIO yttrande från Mekaniska verkstädernas riksförbund.

Svenska landstingsförbundet, som har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian, har förklarat sig avstå från att avge yttrande.

2. Nuvarande rättsläge m. m.

2.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om offentlig arbetsförmedling finns i *arbetsmarknadskungörelsen* (1966: 368). De offentliga arbetsförmedlingsorganens verksamhet omfattar arbetsförmedling, yrkesvägledning och arbetsvård (3 §). Förmedlingen är avgiftsfri (10 §) och skall i princip täcka alla yrkesområden. Vid förmedlingen skall eftersträvas att varje arbetsgivare får bästa möjliga arbetskraft och varje arbetssökande det arbete som är lämpligast för honom (4 §).

Den offentliga arbetsförmedlingen har inte monopol på arbetsförmedling. Enskild arbetsförmedling regleras i *lagen* (1935 : 113) *med vissa bestämmelser om arbetsförmedling* (*arbetsförmedlingslagen*). Lagen äger tillämpning på all slags arbetsförmedling som bedrivs av annan än offentlig arbetsförmedlingsanstalt eller godkänd sjuksköterskebyrå och som inte sker genom utgivande av skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig (1 § första stycket). Som arbetsförmedling enligt lagen anses också sådan förmedling som består i att avtal träffas mellan utövare av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande om anställning av den arbetssökande hos verksamhetens utövare eller av utövaren hos arbetssökanden, såvida det framgår av omständigheterna att det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden (1 § andra stycket).

Enligt arbetsförmedlingslagen får arbetsförmedling inte bedrivas i förvärvssyfte (2 § första stycket). Arbetsförmedling mot självkostnadsersättning får bedrivas efter tillstånd av AMS (2 § andra stycket). Tillstånd får inte ges till enskild person (2 § fjärde stycket). Det är i regel organisationer eller föreningar som har fått tillstånd (organisationsförmedling). AMS fastställer maximavgifter och meddelar de ytterligare föreskrifter som behövs för verksamheten (3 § första stycket). Tillstånd kan återkallas (4 §). Avgiftsfri förmedling får bedrivas utan tillstånd men anmälan om verksamheten skall göras till AMS (5 §).

Den som bedriver enskild arbetsförmedling mot eller utan avgift är skyldig att föra anteckningar över verksamheten, hålla anteckningarna tillgängliga för AMS samt i övrigt lämna uppgifter om verksamheten till AMS för att möjliggöra övervakning och samordning med övrig arbetsförmedling (7 §).

Arbetsförmedlingslagen innehåller dessutom straffbestämmelser för åsidosättande av lagens bestämmelser (8 §). Den som utan tillstånd bedriver ar-

betsförmedling mot ersättning straffas med dagsböter. Att bedriva avgiftsfri förmedling utan att göra anmälan till AMS är belagt med penningböter fr. o. m. 5 t. o. m. 300 kr. Vissa andra försummelser i samband med förmedlingsverksamheten, t. ex. åsidosättande av skyldigheten att föra anteckningar, är belagda med bötesstraff. Dessutom finns en s. k. avbrottsregel som får betydelse om någon fortsätter brottslig verksamhet efter det åtal har väckts. Som särskilt brott skall då anses vad han före varje åtal förbrutit.

AMS är tillsynsmyndighet i fråga om arbetsförmedlingslagens efterlevnad (6 §). De flesta fall av misstänkta överträdelser mot lagen kommer till AMS:s kännedom genom anmälan från fackliga organisationer på arbetstagersidan. AMS utreder anmälda fall dels genom att skaffa in yttranden från berörda parter, dels genom direkt utredningsverksamhet vid berörda arbetsplatser. I de fall då AMS finner att otillåten verksamhet föreligger görs i regel försök att förmå förmedlaren att upphöra med den olagliga förmedlingen. Om AMS:s påpekanden inte leder till resultat, anmäls saken till åtal.

2.2 *Bakgrund till gällande bestämmelser*

Offentlig arbetsförmedling växte fram under 1900-talets första år på det kommunala planet. År 1906 infördes statsbidrag för verksamheten. Genom lag (1934:267) om offentlig arbetsförmedling föreskrevs skyldighet för landstingen och de landstingsfria städerna att anordna arbetsförmedling. Under andra världskriget förställdes verksamheten provisoriskt. Slutgiltigt övertog staten ansvaret för den offentliga arbetsförmedlingen år 1948. Bestämmelser om den offentliga arbetsförmedlingen finns nu i arbetsmarknadskungörelsen.

Privat arbetsförmedling har bedrivits i många olika former. Sedan år 1884 har det förekommit offentlig kontroll av verksamheten. Enligt kungörelsen (1916:163) angående kommissionärer för anskaffande av arbetsanställning krävde sådan kommissionärsverksamhet tillstånd och verksamheten kontrollerades av offentligt organ i fråga om bl. a. förmedlingsavgifter.

Arbetsförmedling var en av de första frågor som den år 1919 bildade Internationella arbetsorganisationen (ILO) tog upp till behandling. År 1919 antogs en konvention enligt vilken medlemsstaterna borde upprätta avgiftsfria offentliga arbetsförmedlingsanstalter ställda under kontroll av offentlig myndighet. I konventionen behandlades frågan om samordning mellan avgiftsfria offentliga och enskilda förmedlingar. I en samtidigt med konventionen upprättad rekommendation hemställdes att medlemsstaterna skulle vidta åtgärder för att förbjuda arbetsförmedlingsanstalter som tog betalt för sin förmedling.

Under 1930-talet omprövades den privata arbetsförmedlingens ställning. ILO antog år 1933 en konvention (nr 34) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Enligt konventionen förband sig ratificerande land att inom

tre år från det konventionen hade trätt i kraft avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer, som drevs i vinstsyfte. Under vissa förutsättningar kunde medlemsland för vissa byråer förlänga denna övergångsperiod till högst tio år. Konventionen trädde i kraft den 18 oktober 1936. Den fick ringa anslutning och ratificerades av endast sex länder, däribland Sverige.

Arbetsförmedlingslagen utformades med 1933 års konvention som grund. Enligt övergångsbestämmelser till lagen skulle tillstånd till enskild arbetsförmedling i förvärvssyfte inte medges efter utgången av år 1939. För vissa yrkesgrupper som bestämdes av Kungl. Maj:t kunde dock fortsatt tillstånd till förmedling i förvärvssyfte meddelas under en övergångstid. Kungl. Maj:t förordnade att musiker och sceniska artister samt anställningssökande i husligt arbete, hotell-, pensionat- och restaurangrörelse, sjukvård och jordbruk skulle kunna få sådant tillstånd. Tillstånden avvecklades successivt. Till en början kunde tillstånd meddelas till den 1 januari 1950. Denna tid förlängdes flera gånger, sista gången till den 1 januari 1968 (1962: 45). Numera råder det alltså totalförbud mot att driva arbetsförmedling i förvärvssyfte.

Genom lag (1942: 209) ändrades arbetsförmedlingslagen så att även uthyrning av arbetstagare blev att anse som arbetsförmedling, om det huvudsakliga syftet med verksamheten är att förmedla arbete.

År 1948 antog ILO en konvention (nr 88) om den offentliga arbetsförmedlingens organisation. Konventionen innebär i korthet att offentlig arbetsförmedling skall finnas, att sådan förmedling skall verka för bästa möjliga organisation av arbetsmarknaden och att syftet skall vara att främja full sysselsättning samt utveckling och tillvaratagande av produktionsresurserna. Sverige ratificerade konventionen år 1949.

Sistnämnda år antog ILO ett förslag till reviderad konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Den reviderade konventionen innebär en uppmjukning i olika hänseenden av 1933 års konvention. Den främsta skillnaden är att den reviderade konventionen ger möjlighet för medlemsland att anta antingen del II i konventionen, som föreskriver successivt avskaffande av avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer med vinstsyfte samt reglering av övriga förmedlingsbyråers verksamhet, eller del III som reglerar arbetsförmedlingsbyråers — även vinstsyftande byråers — verksamhet. I del II, som närmast motsvarar 1933 års konvention, anges ingen bestämd tid för avskaffande av byråer med vinstsyfte. Däremot finns där bestämmelser som medger avvikelser från principen om avskaffande av vinstsyftande förmedling. Möjligheten till avvikelser, som är kringgårdad med starka restriktioner, tar sikte på personkategorier för vilka tillfredsställande arbetsförmedling inte lämpligen kan ordnas inom den offentliga förmedlingens ram. Beslut om avvikelser i enlighet med dessa föreskrifter kan — till skillnad mot vad som gällde enligt 1933 års konvention — innebära att

också nya vinstsyftande byråer får inrättas. Sverige ratificerade 1949 års konvention år 1950 och antog därvid bestämmelserna i del II.

Enskild arbetsförmedling i förvärvssyfte utövas av bl. a. s. k. ambuleraande skrivbyråer, dvs. skrivbyråer vilkas anställda utför sitt arbete hos byråns kunder. År 1962 fann högsta domstolen att vissa fall av sådan skrivbyråverksamhet var att hänföra till arbetsförmedling enligt arbetsförmedlingslagen. (Nytt juridiskt arkiv 1962, Avd. I s. 820).

2.3 1966 års utredningsförslag m. m.

Frågan att ändra arbetsförmedlingslagen så att ambuleraande skrivbyråverksamhet skulle kunna tillåtas aktualiserades genom motioner vid riksdagarna åren 1962, 1963 och 1965 (2LU 1962: 37, 1963: 21 och 1965: 26). Sedan riksdagen med anledning av 1965 års motioner hade hemställt om utredning av frågan (rskr 1965: 115) lämnades utredningsuppdraget till *sakkunniga för översyn av arbetsförmedlingslagen*. De sakkunniga redovisade uppdraget i oktober 1966 i en PM angående den ambuleraande skrivbyråverksamheten (stencil In 1966: 6).

I promemorian uttalade *majoriteten* av utredningens ledamöter att ambuleraande skrivbyråer på ett effektivt sätt förmedlar personal för korttids- och vikariatstjänstgöring inom kontorsbranchen. Den offentliga arbetsförmedlingen driver visserligen en motsvarande verksamhet men arbetsförmedling i form av ambuleraande skrivbyråverksamhet har enligt majoriteten vissa fördelar för både arbetsgivare och arbetstagare jämfört med den offentliga arbetsförmedlingen. Sålunda kan de ambuleraande skrivbyråerna genom att personalen är anställd hos byrån lämna särskild service som den offentliga arbetsförmedlingen inte kan erbjuda. Enligt majoriteten behöver man inte befara några skadeverkningar av den ambuleraande skrivbyråverksamheten om den drivs under offentlig kontroll. Det skulle vidare bli förenat med svårigheter att, om verksamheten bringades att upphöra, fullt ut ersätta den med likvärdig arbetsförmedling. Detta skulle också medföra ökade kostnader för det allmänna. Majoriteten pekade dessutom på att det många gånger är främmande att dra en gräns mellan stationär och ambuleraande skrivbyråverksamhet och att gränsen ibland kan vara svår att dra.

Majoritetens förslag innebär att arbetsförmedlingslagen ändras så att AMS får befogenhet att ge tillstånd till ambuleraande skrivbyråverksamhet. Kungl. Maj:t skall bestämma vilka personkategorier som tillstånd får avse. Tillstånd får medges för ett år i sänder, sedan berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har fått tillfälle att yttra sig. Som villkor för tillstånd skall föreskrifter ges bl. a. om de avgifter som får tas ut i verksamheten. Verksamheten får tillgodose endast tillfälligt arbetskraftsbehov under

högst tre månader. Tillstånd anses böra lämnas endast sådana byråer som bedriver också icke ambulerande verksamhet.

Utredningens *minoritet*, som representerade TCO och LO, reserverade sig mot majoritetens förslag och föreslog för sin del ingen annan lagändring än eventuell skärpning av straffet för olaga arbetsförmedling. Som stöd för sin ståndpunkt presenterade minoriteten en utförlig argumentation. Den innebär i kort sammanfattning huvudsakligen följande.

Reservanterna erinrade om arbetsförmedlingslagens syfte och uttalade att det från allmänna synpunkter inte kan hävdas att kontorsbranschen är så speciell att förmedling av tillfällig arbetskraft inom branschen för den skull bör särbehandlas i lagstiftningen. Den ambulerande skrivbyråverksamheten är ägnad att splittra arbetsförmedlingsverksamheten. Inget har kommit fram som ger vid handen att en central förmedling behöver vara mer tungrodd eller dyrare än en mångfald lokala förmedlingar. Kostnaderna för den offentliga förmedlingen för att ta över de förmedlingsuppdrag som nu fullgörs av en del skrivbyråer i Stockholm bör vägas mot skrivbyråernas administrationskostnader och vinst. Det är inte säkert att ett övertagande skulle kräva så stor personalinsats att den inte kan tillgodoses inom ramen för arbetsförmedlingens nuvarande resurser. Under alla omständigheter har det allmänna åtagit sig att svara för administrationskostnaderna för förmedling av alla slag och bör därför inte undandra sig kostnaderna för förmedling av kortvariga kontorsanställningar. Minoriteten kan vidare inte finna att den ambulerande skrivbyråverksamheten medför fördelar för arbetskraften. De pekar bl. a. på att personalen hos skrivbyråerna inte bereds någon egentlig anställningstrygghet. Skrivbyrån kan inte i och för sig garantera arbete i större utsträckning än vad den offentliga förmedlingen kan göra.

Av särskild betydelse för minoritetens ställningstagande är att varje arbetstagare — utan hänsyn till sysselsättningens art eller långvarighet — bör ha möjlighet att tillgodogöra sig hela den ersättning som en arbetsgivare är beredd att betala för att få ett visst arbete utfört utan att avstå någon del därav som företagarvinst åt den som har förmedlat anställningen.

Vid *remissbehandlingen* av promemorian tillstyrkte flertalet remissinstanser utredningsmajoritetens förslag. Till de tillstyrkande remissinstanserna hörde en minoritet i AMS:s styrelse, statskontoret, de hörda handelskamrarna, SAF, SACO, Sveriges verkstadsförening, Sveriges industriförbund, Sveriges bokförings- och revisionsbyråers förbund och Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet. Majoritetens förslag avstyrktes av majoriteten i AMS:s styrelse samt av LO och TCO.

I *direktiven* för utredningen angående arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m. anförs bl. a. att utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att den offentliga arbetsförmedlingen om möjligt skall täcka hela arbetsmarknaden. Med denna utgångspunkt skall undersökas hur arbetsförmedlingen skall organiseras för vissa yrkesgrupper, bland vilka nämns

musiker och artister samt kontorspersonal. Som en annan utgångspunkt för arbetet anges — efter redovisning av bl. a. 1966 års promemoria och remissyttrandena över den — att arbetsförmedling i vinstsyfte liksom hittills skall vara förbjuden. I anslutning härtill skall åtgärder föreslås för att man effektivare än f. n. skall kunna hindra vinstsyftande arbetsförmedling, bl. a. den förmedling av varvsarbetare som sker genom s. k. uthyrningsfirmor och förmedlingen av kontorspersonal för korttidsanställning genom ambulerande skrivbyråer.

Andra lagutskottet har i sitt av riksdagen godkända utlåtande (1970: 19) avstyrkt motionsyrkanden om att de ambulerande skrivbyråerna skulle undantas från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte.

3. Nuvarande former för förmedling av korttidsanställningar

3.1 Allmänt om korttidsanställningar

Korttidsanställningar förekommer inom de flesta yrkesområden. Det vanligaste skälet är naturligtvis att vikarie behövs under tid då ordinarie personal är frånvarande från arbetet av sådana anledningar som semester, sjukdom eller ledighet av annan orsak. I vissa yrken är det ofrånkomligt med vikarier även vid korta ledigheter för ordinarie personal, t. ex. vid skolorna där det i regel är nödvändigt att anställa ersättare t. o. m. vid endagsledighet för lärare. Inom vissa delar av arbetsmarknaden kan personalläget vid kortare ledigheter bemästras utan vikarier genom att arbetsuppgifterna fördelas om mellan de anställda, vissa mindre angelägna arbetsuppgifter får vänta, kvarvarande personal arbetar på övertid eller på annat sätt.

En annan vanlig anledning till att arbetskraft måste anställas tillfälligt är anhopning av arbetsuppgifter. Det kan vara antingen de vanliga arbetsuppgifterna som av någon anledning ökat tillfälligt eller särskilda uppgifter som måste lösas snabbt.

I samband med arbetskraftsundersökningen i februari 1969 gjordes en speciell undersökning om hur många som under år 1968 arbetade mindre än 50 veckor. Undersökningen visar att hela antalet delårssysselsatta — varmed avses personer som förvärvsarbetade 1—49 veckor — var 1 238 000, vilket motsvarade 28,4 % av hela antalet sysselsatta.

Frekvensen korttidsanställningar är låg inom vissa områden av arbetsmarknaden. Inom byggnadsindustrin liksom inom t. ex. metallindustrin torde vikarier inte anställas i nämnvärd omfattning. Tillfällig arbetskraft för speciella kortvariga arbetsuppgifter kan däremot förekomma.

Inom andra yrkesområden förekommer tillfällig arbetskraft i större omfattning är genomsnittligt. Det gäller bl. a. områden där arbetsvolymen normalt varierar starkt från dag till dag. Som exempel kan nämnas stuveri- och åkeriarbete. Företagen inom dessa yrkesområden har en begränsad kader fast anställda arbetare som utnyttjas i första hand för de arbetsuppgifter som är aktuella. I övrigt anställs tillfällig arbetskraft, ofta endast för en dag eller i vissa fall t. o. m. för några timmar.

Inom de tre yrkesgrupper som utredningen angående arbetsförmedlingen inom vissa yrkesområden behandlar i första hand, nämligen kontorsanställda, anställda vid varven samt artister och musiker, förekommer korttidsanställningar i varierande omfattning. I fråga om kontorsarbetskraft är arbetet

ofta organiserat så att vikarier måste anställas i relativt stor utsträckning. Det kan även förekomma sådan variation i arbetsbelastningen att tillfällig arbetskraft behövs. Inom varven föreligger ibland behov av tillfällig utökning av arbetsstyrkan framför allt i samband med reparationsverksamhet. Inom artist- och musikerområdet är det övervägande antalet anställningar av tillfällig karaktär.

3.2 Offentlig förmedling

En mycket stor del av korttidsanställningarna tillsätts utan medverkan av något förmedlingsorgan. Kontakter skapas i dessa fall på många olika sätt, t. ex. genom annonsering eller genom personliga förbindelser.

Den offentliga arbetsförmedlingen ger i princip service i samma utsträckning i fråga om tillfälliga som i fråga om varaktiga anställningar. En väsentlig del av de anställningar som förmedlas genom arbetsförmedlingen avser korttidsanställningar. För vissa yrkesgrupper där tillfälliga anställningar förekommer i större omfattning finns särskilda expeditioner, t. ex. för stuveriarbetare och tillfälliga transportarbetare. Lärarförmedlingarna medverkar vid tillsättning av en stor del av lärarvikariatet.

Förmedling av tillfälliga anställningar inom kontorsområdet ingår som ett led i den offentliga arbetsförmedlingens service till arbetstagare och arbetsgivare. Varje arbetsförmedlingskontor kan fullgöra sådana uppgifter. Vid de största förmedlingarna har speciella åtgärder vidtagits för att effektivisera denna verksamhet. Vid arbetsförmedlingen i Stockholm finns t. ex. en särskild expedition för kontorsvikariat och andra tillfälliga anställningar inom yrkesområdet. Arbetssökande och lediga platser registreras där och resp. arbetssökande och arbetsgivare underrättas när lämplig anställning anmäls ledig resp. lämplig sökande finns. Tillfälliga anställningar av något längre varaktighet publiceras varje vecka i den öppna platslista som finns tillgänglig även för sökande som inte är inskriven vid arbetsförmedling. Vid vissa större arbetsförmedlingar lämnas information om bl. a. kontorsvikariat och andra korttidsanställningar genom automatiska telefonsvararanläggningar, »Fröken Plats». Vid de mindre förmedlingsenheterna spelar ofta tjänstemännens personkännedom stor roll när det gäller att fylla hastigt påkomna behov av tillfällig arbetskraft.

Inom artist- och musikerområdet är hela förmedlingsverksamheten uppbyggd för att tillgodose förmedlingsbehovet i samband med korttidsanställningar. De varaktiga anställningar som förekommer inom området är få och spelar kvantitativt obetydlig roll. Den offentliga förmedlingsverksamheten handhas av artist- och musikerförmedlingen vid den offentliga arbetsförmedlingen.

Inom andra områden — hit hör t. ex. förmedlingen av tillfällig arbetskraft till varven — bedrivs den offentliga förmedlingsverksamheten på samma sätt

som förmedlingen av varaktiga anställningar. En orsak härtill är att gränsen mellan varaktiga och tillfälliga anställningar inte är skarp. En anställning för en svetsare vid ett varv som vid anställningstillfället avsågs vara tidsbegränsad, t. ex. i samband med en fartygsreparation, övergår ofta till varaktig anställning hos samma arbetsgivare. En annan anledning är att det inom dessa yrken inte finns några särskilda grupper sökande som i första hand önskar tillfälliga anställningar, vilket i åtminstone viss utsträckning är fallet när det gäller t. ex. lärarvikariat och kontorsvikariat.

3.3 *Enskild förmedling*

I Stockholm finns två privata avgiftskrävande arbetsförmedlingar inom kontorssområdet som med tillstånd av AMS drivs av organisationer. Kvinnliga kontoristföreningens i Stockholm vikariatsservice började sin verksamhet år 1964 och Skrivbyråcentralen, som drivs av Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet, startade hösten 1969. Båda dessa förmedlingar arbetar på så sätt att de arbetssökande anställs av förmedlingsorganet för den tid ett uppdrag varar och ställs till kundens förfogande för arbete under dennes arbetsledning och i dennes lokaler. Lönen betalas av förmedlingen, som också gör avdrag för och inlevererar preliminär skatt, erlägger sociala avgifter, betalar semesterersättning osv. Kunden debiteras dessa kostnader jämte ett påslag som skall täcka förmedlingens administrationskostnader. Storleken av påslaget är prövat av AMS och får enligt arbetsförmedlingslagen inte beräknas ge vinst.

Kvinnliga kontoristföreningens förmedlingsverksamhet har redan från början bedrivits med stöd av och i nära samarbete med arbetsförmedlingen i Stockholm. Genom visst utbyte av både arbetssökande och lediga platser har möjligheter skapats att tillgodose önskemål hos arbetsgivare och arbetssökande.

Enskild förmedling av musiker och artister sker genom organisationsförmedlingar som drivs med tillstånd av AMS. Svenska musikerförbundets förmedling är den största. Den tillsatte under tiden den 1 juli 1968—den 30 september 1969 omkring 140 000 lediga platser. En stor del av dessa platser är mycket kortvariga och avser ofta ett enda framträdande.

3.4 *S. k. uthyrningsverksamhet vid varven m. m.*

S. k. uthyrning av arbetskraft förekommer — bortsett från kontorsarbetskraften — främst inom varvsindustrin men har viss utbredning också inom angränsande områden av arbetsmarknaden. Följande redovisning utgör en sammanfattning av de uppgifter som utredningen har lämnat i sin promemoria.

Varven har sedan länge använt sig av arbetskraft från utomstående företag för vissa arbetsuppgifter. I allmänhet rör det sig om arbetsuppgifter som

varven inte har eller inte önskar använda egen personal för. Det är t. ex. vanligt att varven på entreprenad lämnar ut sådana specialarbeten som elinstallation i fartyg, målningsarbete eller visst snickeriarbete. Vidare utförs i regel s. k. klassningsarbeten av främmande företag. Klassningsarbete innebär att fartyg ställs i ordning för klassning genom rengöring, rostknackning o. d. Klassningsföretagen har ibland åtagit sig även sådana arbetsuppgifter som grovarbete, förhalning av fartyg m. m. Specialarbeten och klassningsarbeten har i regel inte medfört några svårigheter vid tillämpningen av arbetsförmedlingslagen.

Under senare delen av 1950-talet började varven emellertid att i ökande omfattning anlita arbetskraft från främmande företag för andra arbetsuppgifter än specialarbeten och klassningsarbeten, i huvudsak svetsare och plåtslagare för skrovbyggnad samt i mindre omfattning rörarbetare. Genom att varvens produktion inriktades på allt större fartygstyper ökade behovet såväl absolut som relativt av personal ur dessa yrkesgrupper. Varven ansåg sig inte kunna rekrytera egen arbetskraft i tillräckligt antal.

År 1960 anmälde Svenska metallindustriarbetareförbundet till AMS ett antal fall av misstänkt olaga arbetsförmedling. Förhandlingar togs därefter upp mellan representanter för AMS och berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. År 1964 träffades överenskommelse om vissa riktlinjer som — efter revidering år 1966 — fortfarande är i kraft. Riktlinjerna ålägger varven att se till att varje främmande företag som engageras får ett självständigt arbetsuppdrag. Av betydelse för att ett främmande företags arbetsuppdrag skall bedömas vara självständigt är enligt riktlinjerna att företaget har egen verkstad och egen arbetsledande personal, att arbetsuppgifterna är av så speciell karaktär att de inte kan eller brukar utföras av varvets egen personal samt att företaget levererar materiel till arbetet. Varven har vidare enligt överenskommelsen åtagit sig rapportering till arbetsmarknadsmyndigheterna om omfattningen av den främmande arbetskraft som de använder sig av. Riktlinjerna synes emellertid ha följts endast i begränsad utsträckning, trots att AMS under 1960-talets senare hälft har ägnat skärpt uppmärksamhet åt frågan.

O m f a t t n i n g e n av den främmande arbetskraften vid varven under senare år framgår av följande tablå över antalet arbetare. Uppgifterna har lämnats av företrädare för varven i anslutning till den här aktuella utredningen. Siffermaterialet överensstämmer med uppgifter som AMS har om verksamheten och som bygger på varvens rapportering.

	1967		1968		1969		1970
	31.1	31.7	31.1	31.7	31.1	31.7	31.1
Klassningsarbeten	447	267	362	251	365	329	725
Specialarbeten	246	110	113	99	96	186	402
Svetsning, plåtarbeten, rörläggning	826	692	1 036	627	1 084	686	1 657

Utvecklingen har inte varit likartad vid alla varv. En enhetlig tendens kan dock utläsas i den uppgång som skedde under senare delen av år 1969 och som kan antas ha samband med den då ökande efterfrågan på arbetskraft. Två varv som hade lyckats avveckla den s. k. hyresarbetskraften började under denna tid att på nytt använda sig av uthyrningsföretags tjänster.

Varvens behov av arbetskraft inom de berörda yrkesgrupperna väntas bli relativt konstant under de närmaste åren. Avgången är emellertid mycket stor som framgår av följande tabell.

Antalet anställda arbetare vid sex storvarv åren 1964—1966

År	Antal anställda 1/1 resp. år	Slutade under året	Nyanställda under året	Minskning under året	Slutade i % av antalet anställda vid årets början
1964	18 899	5 900	5 140	760	31,2
1965	18 139	5 980	5 500	480	33,0
1966	17 659	6 197	5 777	420	35,1
1967	17 239	4 734	4 527	207	27,5
1968	17 032	4 776	3 793	983	28,0
1969	16 049	5 384	4 662	722	33,5
1970	15 327				
		32 971	29 399	3 572	

Som tabellen visar har avgången medfört ett nyanställningsbehov under de redovisade sex åren som nära motsvarar dubbla antalet anställda den 1 januari 1970.

Den främmande arbetskraften är formellt anställd hos ett från varvet fristående företag. Dessa s. k. uthyrningsföretag har i vissa fall annan rörelse, som drivs vid sidan av uthyrningsverksamheten men oftast har mindre omfattning. Flera av de företag som har ställt arbetskraft till förfogande för varven bedriver sin verksamhet i något av de nordiska grannländerna. Omfattningen av de olika företagens verksamhet varierar. Det största företaget har som mest haft omkring 500 personer i arbete vid olika varv. I övrigt brukar antalet anställda variera mellan något tiotal och upp till över 200.

Vissa företag har varit verksamma under en följd av år, andra har uppträtt på marknaden och försvunnit, ibland i samband med rättsligt ingripande eller påpekande från AMS. Viss nyetablering av företag inom branschen förekommer. Formerna för de avtal som varven har träffat med de främmande företagen växlar. I vissa fall innebär avtalet formellt att det främmande företaget ställer visst antal arbetare av angivna yrkeskategorier till varvets förfogande. I andra fall har formella entreprenadhandlingar upprättats och det har ankommit på det främmande företaget att avgöra hur stor arbetsstyrka som skall användas för arbetet. En reell bedömning av sådana

entreprenadavtal synes dock många gånger ge vid handen att det kan vara fråga om uthyrning av arbetskraft.

De främmande företagen betalar lönen till arbetarna i form av tidlön eller ackordslön. Varvets betalning till det främmande företaget sker i form av en entreprenadsumma eller ett timpris, t. ex. vid bok- och räkningsarbete. Det har förekommit att varvets beräknade lönekostnad för arbetet i fråga har lagts till grund och att varvet därutöver har betalat procentuellt påslag på lönen. Av detta procentuella påslag har det främmande företaget täckt kostnader för sociala avgifter, semesterersättningar, traktamenten, egen administration m. m. Återstoden har utgjort företagets vinst. Påslagets storlek har varierat med hänsyn till omständigheterna. Utredningen har fått uppgifter om påslag upp till 120 % av lönesumman.

Om arbetsledningen föreligger olika uppgifter. Varven och de främmande företagen hävdar att arbetet leds av de sistnämndas arbetsledare och att varvens personal tjänstgör som kontrollanter. Kontrollanterna griper ibland in i det löpande arbetet för att hindra att fel begås eller att begångna fel blir svårare att rätta till. Men de leder enligt denna uppfattning inte arbetet utan ger endast anvisningar till det främmande företagets arbetsledare. Från fackligt håll har däremot påståtts att den egentliga arbetsledningen utövas av varvens egna arbetsledare och att de främmande företagens arbetsledningspersonal tjänstgör endast som mellanhand.

I fråga om ansvaret för arbetets riktiga utförande uppges från varven att det ekonomiska ansvaret alltid bärs av det främmande företaget, även om erforderliga justeringar ibland av praktiska skäl görs av varvets egen personal. Även i detta avseende har man emellertid en annan uppfattning på fackligt håll.

I vissa fall utövar varvsledningen direkt inflytande på personvalet och kräver t. ex. att svetsare som av främmande företag placeras vid varvet skall genomgå svetsprov. Även andra faktorer än yrkeskunnighet kan medföra att varven påverkar personvalet. Praxis synes dock växla mellan varven. Vid vissa arbetsplatser förefaller man i stort sett lämna till det främmande företaget att göra personvalet.

Maskiner och verktyg torde i regel vara varvens med undantag för handverktyg, som lillhandahålls av de främmande företagen. En stor del av de verktyg som används är så komplicerade, speciella och dyrbara att det knappast är praktiskt möjligt att annan än varven tillhandahåller dem.

Arbetsuppgifterna är i regel av den art att varven tillhandahåller materialet. Varvens generella säkerhetsföreskrifter gäller även arbetarna hos de främmande företagen. Dessa företag svarar för det individuella skyddet. De främmande företagens arbetare har ibland haft tillgång till vissa av de sociala anordningarna vid varven och de brukar ha särskilda omklädningsrum.

De främmande företagens arbetare torde i regel få samma löneför-

m å n e r som varvens egna arbetare. Dessutom utgår ofta traktamente beräknat efter olika grunder. Rätten till traktamente grundas formellt på det förhållandet att det främmande företaget driver sin verksamhet på annan ort än varvet och anställer arbetskraften för arbete där. När de anställda sedan beordras att tjänstgöra på den ort där varvet är beläget kan traktamente bli aktuellt. Oftast torde denna plats vara den anställdes bostadsort och många gånger torde han över huvud taget inte ha vistats på den plats där företaget formellt driver sin rörelse.

AMS har på senare år i sin t i l l s y n s v e r k s a m h e t lagt ner stor möda för att komma till rätta med uthyrningsverksamheten inom varven. Vid två tillfällen har som tidigare nämnts riktlinjer utfärdats för hur verksamheten skall drivas för att den inte skall anses som arbetsförmedling. Riktlinjerna har biträtts av varven. Genom varvens rapporter om antalet främmande arbetare har AMS fått en god bild därav. Enligt de bedömningar man gjort hos AMS torde större delen av de från främmande företag anlidade svetsarna och plåtslagarna ha använts i sådana former att det kan vara fråga om olaglig förmedling. AMS har genom en egen utredningsverksamhet försökt få mer direkt insyn i förhållandena. Detta har inte haft någon mer märkbar effekt på uthyrningsverksamhetens totala omfattning. AMS har efter utredning överlämnat vissa ärenden till åklagarmyndigheten. Åtal har väckts och i nio fall har fällande domar avkunnats. Inget mål har prövats i överinstans. Straffen har varierat. I några fall har höga bötesstraff dömts ut. Tre ärenden är f. n. beroende av åklagarens prövning och i ett fall har underrättens frikännande dom överklagats.

3.5 Ambulerande skrivbyråer

Utredningens uppgifter om de ambulerande skrivbyråerna kan sammanfattas på följande sätt.

Det finns relativt många skrivbyråer. Enbart i Stockholmsdelen av telefonkatalogen finns omkring 220 sådana företag i yrkesregistret. Många — möjligen flertalet — av skrivbyråerna är små och sysselsätter endast innehavaren och någon eller några få anställda. Byråerna utför olika slag av kontorsarbete såsom avskrifter, utskrifter efter manus eller diktafon, kopiering, stencilering, adressering, bokföringsuppdrag i olika former och andra liknande arbetsuppgifter. I vissa fall är skrivbyrå kombinerad med kontorstryckeriverksamhet. Ett mindre antal skrivbyråer ställer arbetskraft till förfogande för arbete hos kunderna. Ett antal skrivbyråer är sammanslutna i Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet. Medlemsantalet anges f. n. vara omkring 125 i hela landet. Sedan denna organisation har tagit avstånd från personaluthyrning har ett mindre antal byråer brutit sig ur förbundet och bildat Svenska kontorserviceförbundet, som uppges ha 14 medlemmar.

Det karakteristiska för verksamheten vid s. k. ambulering skrivbyråer är att byrån ställer arbetskraft till förfogande för en kund för arbete i dennes lokaler och under dennes arbetsledning. Skrivbyrån för register över personer som önskar komma i fråga för tillfälligt arbete. Vanligen får byrån kontakt med lämpliga arbetssökande genom annonsering. När en kund vänder sig till en skrivbyrå för att få personal kallar byrån på en sökande, som bedöms lämplig för de arbetsuppgifter som är aktuella, eller söker på annat sätt komma i kontakt med lämplig person. Arbetsuppgifterna kan vara av olika slag, t. ex. maskinskrivning, sekreterarbete, arbete i telefonväxel eller bokföring. De kvalifikationskrav som ställs på arbetskraften med anledning härav varierar.

Ibland kan den anställde i förväg få uppgift om hur länge en anställning kan beräknas pågå, t. ex. vid semestervikariat. Ofta kan dock någon sådan uppgift inte ges, t. ex. när det är fråga om ett vikariat vid sjukledighet eller i avvaktan på att fast arbetskraft skall kunna anställas. Uppsägningstid torde i allmänhet inte tillämpas. Det kan även förekomma att den dagliga arbetstiden kortas av och anpassas till de arbetsuppgifter som för tillfället är aktuella.

I de flesta fall torde kunden inte utöva något inflytande på personvalet. Det kan emellertid förekomma att kunden uttalar önskemål om att en av skrivbyrån anvisad person byts ut mot annan eller att kunden i förväg meddelar att viss person inte kan komma i fråga.

Kunden betalar till skrivbyrån ett överenskommet pris, som i regel beräknas per timme. Priset innefattar ersättning till skrivbyrån för den lön som byrån betalar till den anställde, för semesterersättning och sociala avgifter i den mån sådana erläggs av skrivbyrån samt ett påslag som skall täcka kostnaderna för skrivbyråns administration och innefatta vinst. Enligt uppgift från företrädare för byråerna skulle påslaget f. n. uppgå till omkring 3—4 kronor per arbetstimme, en avgift som tas ut även om anställningen fortsätter under längre tid.

Enligt byråernas uppfattning är det av väsentlig betydelse för kunderna att skrivbyråerna fungerar som arbetsgivare för den tillfälligt anlitate arbetskraften. Härigenom befrias kunderna från de vanliga personalrutinerna. Kunden ikläder sig inget ansvar för den arbetskraft som anlitas. När arbetsuppgiften är slutförd lämnar byråns personal företaget. Skrivbyrån garanterar arbetets kvalitet genom noggrannhet i urvalet av personal och genom kontroll under arbetets gång. Skulle anledning till klagomål finnas minskas ersättningen till skrivbyrån eller byts den anställde ut. Ytterst kan arbetet få göras om på byråns bekostnad.

Personalen anställs endast för den tid ett visst uppdrag varar. Under tiderna mellan de olika uppdragen är personalen inte anställd av skrivbyrån och är i princip fri att anta annan anställning. Den årliga genomsnittliga arbetstiden anges av byråerna till 3—4 veckor.

Rekryteringen av personal torde i stor utsträckning ske genom annonsering. Ibland framgår det av annonstexten att byrån söker personal som skall arbeta hos andra företag. Enligt byråernas uppfattning anlitar man väsentligen arbetskraft som inte vill arbeta annat än tillfälligt, t. ex. kvinnor som av familjeskäl inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande annat än under begränsade perioder. Företrädare för byråerna anser att byråerna fyller en viktig funktion genom att de tar till vara denna arbetskraft.

Personalen anställs i regel mot timlön. Individuell överenskommelse om löneförmånerna träffas vid anställningens början mellan byrån och den anställde. Personalen är oftast oorganiserad och några kollektivavtal på området förekommer inte. Lönerna uppges växla beroende på den anställdes kompetens men sägs vara anpassade till marknadslönen på området.

Skrivbyrån betalar lönen till den anställde, gör avdrag för preliminär skatt och betalar sociala avgifter och semesterersättning i den mån detta förekommer. Lön eller annan form av ersättning utgår inte för de perioder mellan olika uppdrag då den som önskar arbete inte kan erbjudas sådant av byrån.

4. Utredningen

4.1 Inledande synpunkter

Utredningen konstaterar att arbetsförmedlingslagen inte innehåller någon definition av begreppet arbetsförmedling. Under lagen inbegrips emellertid enligt uttrycklig bestämmelse s. k. uthyrning av arbetskraft. Vid tillämpningen har svårigheter uppstått att avgränsa denna typ av förmedlingsverksamhet från entreprenad. Därför har utredningen försökt att dra en klarare gräns mellan dessa två verksamhetsformer. Som bakgrund till sina överväganden om straffskärpning och utvidgning av den straffbara personkretsen har utredningen vidare redovisat synpunkter på de två vanligast förekommande formerna av olaga arbetsförmedling, nämligen uthyrning av arbetskraft vid varven och ambulerande skrivbyråverksamhet.

4.2 Gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad

Problemet att avgränsa uthyrningsverksamhet mot entreprenad är enligt utredningen i princip detsamma som frågan att dra en gräns mellan uppdragsavtal och anställningsavtal. Man har i skilda lagstiftningar gjort försök att fixera denna gräns men det har inte visat sig möjligt. Problemet bottnar i den principiella avtalsfrihet som är en av grunderna för rättssystemet. Parterna har frihet att bestämma hur rättsförhållandet dem emellan skall gestaltas. Man får alltså inga klart avgränsade avtalstyper utan en glidande skala från utpräglade arbetsuppdrag via mellanformer till klara anställningsavtal.

Utredningen finner det inte möjligt att fånga in begreppet uthyrningsverksamhet i en uttömmande praktiskt användbar legal definition. En sådan definition skulle antingen få göras så allmän att den skulle sakna värde för de tillämpande myndigheterna eller också uttryckas som en katalog av uppräknade omständigheter. En uppräkning skulle inte kunna göras fullständig. Det skulle vidare finnas risk att den snabbt blev inaktuell till följd av förändringar inom arbetslivet. Därtill kommer att samma omständighet kan få varierande betydelse med hänsyn till vilket yrkesområde det gäller.

I detta sammanhang erinrar utredningen om att det inte har varit möjligt att inom andra arbetsrättsliga områden dra en klar gräns mellan arbetstagare och uppdragstagare. Enligt utredningen är det inte heller möjligt att i arbetsförmedlingslagen göra en tydlig distinktion mellan sådana fall av

anställningsliknande förhållanden, som skall jämföras med anställning och fall där det är fråga om självständiga arbetsuppdrag.

Utredningens slutsats blir att det även i framtiden bör ankomma på de tillämpande myndigheterna att med ledning av samtliga föreliggande omständigheter dra gränsen för vad som är olaglig arbetsförmedling. Särskilt framhålls att avgörandet måste ske efter en värdering av samtliga faktorer. Man kan inte skilja ut en faktor och låta den ensam bli utslagsgivande. I sista hand blir det domstolarnas ställningstaganden som blir avgörande. Utredningen belyser i det följande vissa faktorer som den bedömer betydelsefulla för bedömningen.

Självständig arbetsledning. Som utmärkande för ett självständigt arbetsuppdrag (entreprenadavtal) anger utredningen att entreprenören faktiskt utövar arbetsledning, dvs. själv eller genom någon som är anställd hos honom leder, fördelar och kontrollerar det arbete som den hos honom anställda arbetskraften utför. Entreprenören har viss handlingsfrihet. Han skall kunna använda sina metoder för att få fram ett på förhand bestämt arbetsresultat. Verksamhetens effektivitet blir i sin tur avgörande för det ekonomiska utfallet av entreprenadåtagandet. Fördelen med entreprenadsystemet är att entreprenadföretaget på ett effektivt sätt kan tillgodogöra sig ett särskilt kunnande.

Skall ett formellt entreprenadavtal bedömas som en reell entreprenad måste entreprenören faktiskt utöva sedvanliga arbetsledande funktioner, anför utredningen. Det räcker inte med att entreprenören formellt håller arbetsledare. I praktiken har denna fråga visat sig svår att bedöma i fråga om varvsindustrin. Det har gjorts gällande att främmande företags arbetsledare inte har haft någon eller endast begränsad ledningsfunktion, som i stället anses ha legat på varvets anställda, ofta betecknade som kontrollanter. Utredningen hänvisar i detta avseende till att man från varven har påpekat att en självständig arbetsledning från entreprenörens sida inte utesluter att beställaren utövar sedvanlig kontroll av arbetsresultatet, oavsett om denna kontroll sker fortlöpande under arbetets gång eller först när arbetet är färdigställt.

Vidare påpekar utredningen att handlingsmöjligheterna för ett främmande företag med den integrerade arbetsteknik som används vid byggandet av fartygsskrov kan vara så kringskurna att utrymmet för egen arbetsledning i praktiken blir mycket begränsat. När varvets och det främmande företags personal arbetar sida vid sida på samma del av ett fartygsskrov kan arbetet visserligen tekniskt sett vara åtskilt. Det har emellertid sådant samband att man i praktiken ofta inte kan ha separat arbetsledning. I sådana fall föreligger enligt utredningens mening inte självständigt arbetsuppdrag. Det förda resonemanget har allmängiltig innebörd så till vida som det ofta torde vara tillämpligt när personal från en främmande firma engageras för arbetsuppgifter inom det beställande företags egentliga produktion. Om

arbetet är organiserat efter principen med löpande band eller ingår i en starkt integrerad arbetsprocess är det inte möjligt att särskilja vissa arbetsmoment och anse dem som självständiga arbetsuppgifter som kan läggas ut som entreprenad.

Annan kontroll av arbetskraften. Vid entreprenad är det enligt utredningen normalt entreprenören som avgör arbetsstyrkans storlek och sammansättning. Entreprenörens handlingsutrymme kan på grund av arbetets natur vara begränsat i olika avseenden. Sålunda förekommer det ofta att beställaren på olika sätt tillförsäkrar sig kontroll över arbetskraften, t. ex. i fråga om vilka arbetstagare som får användas och arbetstagarens yrkesskicklighet. Även annan kontroll kan förekomma t. ex. av säkerhetsskäl. I vissa fall kan det med hänsyn till arbetets art vara naturligt med sådan kontroll vid entreprenader men allmänt sett bedömer utredningen åtgärder av detta slag som tecken på uthyrningsavtal. Beställarens intresse är inriktat på arbetskraften. Vid egentliga entreprenader sker kontrollen av det arbetsresultat som har åstadkommit och anmärkningar görs till entreprenadföretagets ledning eller representant för denna. Även den omständigheten att avtalet innebär ett bestämt antal arbetare skall utföra arbetet kan enligt utredningen vara tecken på uthyrningsverksamhet. Också att beställaren kontrollerar t. ex. arbetstid, beviljande av ledighet etc. och därmed faktiskt utövar arbetsgivarfunktioner i detta hänseende tyder på uthyrningsverksamhet.

Arbetsåtagandets karaktär. Arbetsåtagandets omfattning anser utredningen vara en central del i entreprenadavtal. En entreprenör åtar sig att på visst sätt och inom viss tid fullgöra en bestämd arbetsuppgift, som redan från början skall vara klart avgränsad. Föreligger inte denna avgränsning utan arbetskraften har att utföra arbetsuppgifter som anvisas efter hand, är förhållandet till beställaren enligt utredningens mening sådant att uthyrningsverksamhet föreligger. Att löpande, t. ex. dag för dag, bestämma nya »avgränsade arbetsuppgifter» kan inte anses fylla kravet på ett självständigt arbetsåtagande. Självständigheten kan visa sig genom att arbetsuppgiften skiljer sig från vad arbetsgivaren sysselsätter sin ordinarie arbetsstyrka med. Som exempel på självständiga arbetsuppgifter nämner utredningen städarbete på ett kontor, målning av fartyg, speciella inredningsarbeten på ett fartyg, uppläggning av nytt kundregister för ett företag.

Utredningen anser det inte nödvändigt att arbetet som sådant skiljer sig från vad beställarens ordinarie personal sysslar med. Kravet på självständighet är fyllt om ett varv, som vanligen utför målningsarbete med den ordinarie arbetsstyrkan, beställer målning av ett speciellt fartyg. Likaså kan man tänka sig att självständighetskravet är fyllt om ett entreprenadföretag åtar sig att självständigt bygga viss del av ett fartyg eller att en skrivbyrå åtar sig att skriva adresser på kuvert med ledning av ett register e. d. I samtliga fall måste man enligt utredningen dock hålla fast kravet på att arbetsuppgiften skall vara klart angiven i förväg.

Material och arbetsredskap. En omständighet som utredningen fäster stor vikt vid är om beställaren ställer material, maskiner och verktyg till förfogande. Detta talar för att uthyrningsverksamhet föreligger. Det innebär nämligen i realiteten ofta att entreprenörens enda prestation är att ställa arbetskraft till förfogande. Bedömningen måste dock nyanseras med hänsyn till förhållandena i vissa branscher där det ter sig naturligt att beställaren tillhandahåller material eller speciella verktyg.

Formerna för ersättningen. Det typiska för entreprenad är enligt utredningen att ersättningen helt beror av arbetsresultatet. Utgår betalningen med fast pris är detta ett tecken på arbetsuppdrag. Det är emellertid inte något ovanligt att entreprenad utförs på löpande räkning. Vederlaget beräknas då efter bl. a. den tid som går åt för arbetet. Den omständigheten att ersättningen bestäms på detta sätt vill utredningen inte ta till intäkt för att entreprenad inte skulle föreligga. En annan omständighet som har betydelse är om arbetsåtagandet har gjorts efter ett anbudsförfarande, något som tyder på att entreprenad föreligger.

»Egen verkstad». Den som driver rörelse med egen verkstad eller liknande som bas är enligt utredningen i regel att bedöma som självständig uppdragsstagare, när han åtar sig arbetsuppgifter som skall utföras utanför verkstaden. Det ter sig naturligt att räkna hans anställda som knutna till rörelsen och inte till en beställare.

Utredningen betonar emellertid att företaget ibland har egen verkstad men använder vissa arbetstagare för arbete som inte alls eller endast till mindre del har direkt anknytning till verkstadsrörelsen. Innehavet av verkstaden anser utredningen då sakna betydelse vid bedömning om självständighetsvillkoret är uppfyllt. Kriteriet »egen verkstad» har betydelse främst i negativt hänseende. Den som saknar ett egentligt företag som grund för sin verksamhet har ofta inte heller självständiga arbetsuppdrag. Han har inte organisation och resurser att ta på sig de arbetsuppgifter som är förbundna med entreprenad.

Anställningstiden. Ett företag som har sina anställda i arbete hos andra företag kan enligt utredningen ha anställningsförhållandena ordnade antingen så att anställningen mer eller mindre uttryckligen upphör när det beställande företaget inte längre har användning för arbetstagaren, eller så att anställningen fortfar och arbetstagaren placeras på ett nytt arbetsställe. Den förstnämnda formen, som torde vara vanlig, utgör tecken på att uthyrningsverksamhet föreligger. Den anstälde framstår inte som knuten till anställningsföretaget och är, även om han under t. ex. ett år genom företaget har satts i arbete i flera perioder, under mellantiden i regel oförhindrad att ta andra arbeten.

Utredningen påpekar avslutningsvis att självständigt arbetsuppdrag kan vara uteslutet på grund av det sätt på vilket arbetet är organiserat. God vägledning vid gränsdragningen kan man få genom att se på hur verksamheten

är uppbyggd hos det företag som åtar sig ett arbete. För att det skall kunna utföra mer omfattande självständiga arbetsuppgifter fordras att det har vissa resurser. Det kan gälla ledningen på olika nivåer av arbetet och möjligheterna att bedöma ett arbetsåtagande. Det kan också gälla tillgången på arbetskraft, maskiner och material. Permanens och viss fasthet i verksamheten är utmärkande för självständiga företag. Är verksamheten organiserad huvudsakligen för personaladministration och drivs verksamheten med tillfällig arbetskraft i beställarens lokaler samt med maskiner och material som tillhandahålls av denne, har man anledning räkna med att företagets arbetsåtagande inte har självständig karaktär. Om det i sådant fall inte föreligger starka andra skäl för att företagets arbetsuppdrag är självständiga bör man enligt utredningen kunna utgå från att uthyrning föreligger.

Det bör enligt utredningen ankomma på i första hand AMS att ge generella anvisningar och upplysningar i enskilda fall. Det finns vidare anledning att räkna med att man genom rikare rättspraxis i framtiden får bättre ledning för bedömning av lagens innebörd.

4.3 *Synpunkter på uthyrningsverksamheten*

4.3.1 Uthyrning av arbetskraft vid varven

Förutsättningen för att sådan verksamhet som den de främmande företagen bedriver vid varven skall kunna uppkomma är enligt utredningen svårigheter för varven att behålla redan anställda och att på vanliga vägar fylla behovet av arbetskraft. I ett mera balanserat läge skulle de främmande företagen sannolikt tvingas att upphöra med sin verksamhet. Det anser utredningen utvecklingen vid Uddevallavarvet visa. Där försvann de främmande företag som inte kan karakteriseras som specialföretag helt vid en tidpunkt då det var aktuellt att minska varvets arbetsstyrka. När rekryteringsbehov så småningom uppstod på nytt började de främmande företagen ånyo att bli representerade vid varvet.

Utredningen anser att de främmande företagen inte tillför arbetsmarknaden någon arbetskraft och inte heller medverkar på något sätt, t. ex. genom utbildning, till att göra den arbetskraft som finns lämpad för de arbetsuppgifter som kommer i fråga. Tvärtom profiterar uthyrningsföretagen på den utbildning som varven svarar för, menar utredningen.

Enligt vad utredningen anför har intresset för att avveckla den främmande arbetskraften understrukits starkt av företrädare för både arbetsgivare och arbetstagare. Företrädare för framför allt de stora Göteborgsvarven har emellertid uppfattningen att en avveckling skulle medföra produktionsstörningar. Behovet att kunna variera arbetarantalet med hänsyn till bl. a. reparationsverksamheten åberopas också. Utredningen finner dessa farhågor överdrivna. För det första planerar varven inte någon ökning av personalen

de närmaste åren. För det andra är det inte enbart nyrekryteringen som har betydelse för arbetskraftstillgången utan i lika hög grad varvens möjligheter att behålla anställd arbetskraft. Varven har visat sig kunna rekrytera arbetskraft, dock inte i tillräcklig omfattning för att balansera den mycket stora avgången. Det förefaller därför utredningen angeläget att varven söker analysera orsakerna till den höga personalomsättningen och vidta åtgärder för att få ner avgången. Även en mindre nedgång i avgångsfrekvensen får uppenbarligen stor betydelse för varvens möjligheter att klara sig utan den främmande arbetskraften. Erfarenheter visar dessutom att det även i ett läge med påfallande stor efterfrågan på arbetskraft finns möjligheter att reducera personalen från de främmande företagen.

Enligt utredningens uppfattning bör det av varven åberopade behovet att kunna variera arbetsstyrkans storlek kunna tillgodoses inom ramen för den egna arbetskraften. Avgången kommer nämligen sannolikt att även i fortsättningen bli så stor att personalen lätt kan anpassas till växlande behov. Teorin om behovet att anlita de främmande företagen för att snabbt kunna variera arbetsstyrkan motsägs enligt utredningen av att de främmande företagens arbetsstyrka vid vissa varv har varit relativt konstant, medan variationer har förekommit inom den egna arbetsstyrkan.

De anställda hos de främmande företagen har möjlighet att få bättre ekonomiskt utbyte av sitt arbete än arbetskraft med samma arbetsuppgifter som är anställd direkt av varven, påpekar utredningen. Anställningstryggheten vid främmande företag är emellertid ofta otillfredsställande. Möjligheterna till arbete beror helt av om företaget får uppdrag från varven. I ett läge med minskad efterfrågan på arbetskraft kan man enligt utredningen med säkerhet anta att dessa företags arbetare i första hand blir ställda utan arbete.

I några fall regleras anställningsförhållandet genom kollektivavtal, uppvisar utredningen vidare. Anställda som inte har kollektivavtal kan ställas utanför de förmåner som kollektivavtal ger, t. ex. permitteringslön och grupplivförsäkring. Närvaron av de främmande företagens anställda vid varven vållar enligt utredningen irritation och misshälligheter. Varvets egna arbetare vet att det främmande företags arbetare får ett bättre ekonomiskt utbyte av arbetet. Ofta görs det dessutom — med rätt eller orätt — gällande att de främmande företags arbetare får de arbetsuppgifter som är mest lönsamma eller från andra synpunkter eftertraktade. De kan dessutom ofta utföra sitt arbete utan samma noggranna kontroll som varvets egna arbetare.

De större och etablerade uthyrningsföretagen har efter vad utredningen anför i allmänhet skött sina åligganden gentemot de anställda. På marknaden har emellertid opererat en del mindre företag som inte har varit lika nogräknade. Det har uppgetts för utredningen att det har förekommit problem med dessa företags inbetalning av skatter och avgifter. I några fall sägs detta ha gått ut över de anställda.

Utredningen understryker avslutningsvis att uthyrningsföretagen inte tillhandahåller något speciellt kunnande eller tillför varven något annat än arbetskraft. Det framstår som stötande att företag utan några egentliga egna arbetsinsatser skall kunna profitera på varvens bristande förmåga att behålla den egna arbetskraften och på den rådande knappheten på arbetskraft.

4.3.2 Ambulerande skrivbyråer

Den del av behovet av tillfällig arbetskraft till kontor som täcks genom skrivbyråernas verksamhet uppgår utredningen vara relativt liten. Utredningen anser det möjligt att täcka detta behov på annat sätt.

Det är enligt utredningens uppfattning inte dokumenterat att den service skrivbyråerna ger sina kunder genom att överta det administrativa besväret med löneutbetalning m. m. innebär någon väsentlig rationalisering för kunderna. En skrivbyrås kostnader för administration, som måste innefattas i det belopp kunden betalar, är knappast nämnvärt lägre än motsvarande kostnader hos kundföretag med rationell lönerutin. Kostnadsökningen för arbetsgivaren blir — under förutsättning att skrivbyrån betalar gängse lön — inte obetydlig.

Skrivbyråerna har emellertid enligt utredningen ett försteg framför den offentliga arbetsförmedlingen genom att de kan göra ett urval bland de sökande och åta sig förmedlingsuppdrag endast för den arbetskraft som ter sig mest attraktiv från arbetsgivarsynpunkt. Den offentliga arbetsförmedlingen skall dessutom eftersträva att varje arbetssökande får det arbete som är lämpligast för honom .

Den arbetskraft som förmedlas av skrivbyråerna har enligt vad utredningen uppgår en genomsnittlig årsarbetstid av 3—4 veckor. Enligt skrivbyråerna önskar de arbetssökande inte arbeta längre tid än som kan erbjudas av byrån. Dessa uppgifter har utredningen inte fått bestyrkta och de motsägs av uppgifter från arbetsförmedlingen i Stockholm, dit skrivbyråernas sökande inte sällan vänder sig, när byråerna inte kan anvisa lämpligt arbete eller arbete i önskad omfattning. En intressant skillnad när det gäller de genomsnittliga årsarbetstiderna föreligger gentemot organisationsförmedlingarnas personal, som har betydligt längre årsarbetstider.

Urvalet anställningar som en skrivbyrå kan erbjuda är starkt begränsat, framhåller utredningen. De möjligheter till vidare utblick och alternativa lösningar som den offentliga arbetsförmedlingen erbjuder får den sökande inte genom skrivbyråerna. Endast den arbetskraft som kan anpassa sig till skrivbyråns önskemål och som skrivbyrån utan risk för missnöje från kundens sida kan anvisa kan påräkna anställning. De anställda har små möjligheter att hävda sina intressen i fråga om anställningsvillkoren. Anställningstidens längd bestäms för att i första hand tillgodose skrivbyråns och dess kunders intressen. Samtidigt bedömer utredningen att arbetsför-

medlingens arbete försvåras genom att en del av den bästa arbetskraften dras till byråerna utan att dessa har något ansvar för de mera svårplacerade sökandena.

Utredningen avvisar bestämt det ibland framförda argumentet att skrivbyråer med personaluthyrning i och för sig skulle kunna ge en mer personlig service åt den arbetssökande än vad som är möjligt inom den offentliga arbetsförmedlingen. Vid de mindre arbetsförmedlingsenheterna förvärvar förmedlingstjänstemännen minst lika god kännedom om sökande och arbetsgivare som personalen vid en skrivbyrå med personaluthyrning kan göra. Inom storstädernas centrala förmedlingar, där vikariatsförmedlingen för kontorspersonal ombesörjs av särskilda för ändamålet avdelade tjänstemän, får dessa betydande förtrogenhet med villkor och behov för de arbetsgivare och arbetssökande som mer regelbundet anlitar förmedlingens tjänster. Utredningen betonar att den offentliga förmedlingen svarar för andra yrkesgruppers behov av tillfälliga anställningar och att förmedlingen arbetar med ambitionen att ge all den service som behövs för att skaffa arbete åt den sökande. I den mån särskilda brister föreligger på kontorsområdet, kan detta mycket väl vara en följd av att förmedlingsarbetet inom denna sektor har försvårats genom uthyrningsfirmornas verksamhet. Enligt utredningens uppfattning finns inget belägg för av Svenska kontorsserviceförbundet framförda uppfattningen att den förmedling som utförs av de skrivbyråer som hyr ut arbetskraft inte skulle kunna tas över av arbetsförmedlingen och organisationsförmedlingarna med samma effektivitet och till en kostnad som i varje fall inte är högre än byråernas.

4.4 *Påföljdsfrågorna m. m.*

4.4.1 Skälen för begränsningarna av enskild arbetsförmedling

Risken för exploatering av arbetskraft torde, uppger utredningen, från början ha varit det starkaste skälet för en restriktiv lagstiftning i fråga om privat arbetsförmedling. I förarbetena till 1935 års lag kritiserades vissa avarter inom den dåtida kommissionärsverksamheten. Genom framväxandet av starka fackliga organisationer för de anställda har detta skäl successivt trätt i bakgrunden. Det innebär emellertid inte att alla risker för otillbörligt utnyttjande av arbetskraften har undanröjts. Inom vissa yrkesområden är arbetskraften organiserad i relativt ringa grad och saknar därför skyddet från en facklig organisation. Det gäller enligt utredningen t. ex. den personal skrivbyråerna anlitar i sin uthyrningsverksamhet.

När det gäller uthyrningsverksamheten på varven föreligger enligt utredningens bedömning i allmänhet inte problemet med att arbetskraften utnyttjas otillbörligt. Det har emellertid förekommit att arbetskraft som har rekryterats i utlandet har fått sämre villkor än varvens egen personal. Risken

finns att sådan verksamhet ökar med den växande internationella rörligheten hos arbetskraften.

Den nackdelen med privat förmedling att arbetstagarna får sämre möjligheter att tillgodogöra sig olika arbetsmarknadspolitiska medel är enligt utredningen uppenbar och behöver inte närmare utvecklas. Arbetsförmedlingen utgör kärnan i den organisation som bedömer behovet av och genomför de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Mot denna bakgrund är det en allvarlig sak om det skulle uppkomma en vidsträckt privat förmedling av arbetskraft som splittrar och begränsar möjligheterna till effektiva åtgärder.

Olaglig förmedling i form av uthyrning av arbetskraft innebär enligt utredningen vissa särskilda problem. En utbredd uthyrningsverksamhet har visat sig kunna leda till störningar på arbetsplatserna genom att det uppstår motsättningar mellan olika grupper arbetstagare. Även från andra aspekter ser sig uthyrningen problematisk, bl. a. i fråga om arbetarskydd, anställningstrygghet och ekonomisk trygghet.

De redovisade skälen understryker enligt utredningen vikten av att gällande inskränkningar i möjligheterna att bedriva privat arbetsförmedling verkligen upprätthålls. Erfarenheterna från andra länder anser utredningen dessutom ge vid handen att privat arbetsförmedling har visat sig kunna växa snabbt i omfattning med tendenser till desorganisation av arbetsmarknaden som följd. I detta sammanhang framhåller utredningen att olaga arbetsförmedling förekommer inte bara inom varvsindustrin och beträffande viss kontorsservice utan också inom andra yrken och näringsgrenar, t. ex. inom annan verkstadsindustri än varven, inom skogsindustrin och beträffande sådana yrkeskategorier som chaufförer. Svårigheten att dra en klar gräns mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad förklarar enligt utredningen endast till en mindre del problemets omfattning.

Genom högsta domstolens avgöranden år 1962 har det sedan länge stått klart att den verksamhet skrivbyråerna bedriver med personal som arbetar hos och underordnas kunden är olaglig, erinrar utredningen. Trots detta fortsätter vissa skrivbyråer verksamheten i stort sett utan ändringar. När det gäller varven har det också sedan lång tid varit uppenbart att uthyrningsföretagens verksamhet strider mot lagen. Utredningen anmärker att gränsdragningsproblemen mot entreprenad inte har rört sådana företag som har åtagit sig entreprenader i andra sammanhang utan i stort sett avsett endast företag som har ställt arbetskraft till förfogande utan att driva någon egentlig egen verksamhet.

AMS försök genom bl. a. de riktlinjer som har dragits upp och biträts av flera varv och deras organisationer att hindra uthyrningsverksamheten har enligt utredningen inte varit effektiva. Varven har fortsatt att hyra arbetskraft, något som utredningen anser inte i första hand hänga samman med problemet att dra en gräns för överenskommelsens räckvidd utan ha sin grund i att det har varit möjligt att utan sanktioner åsidosätta utfästelserna.

Den enda påföljd som finns är böter för verksamhetens utövare. Utdömda bötesstraff har i regel varit ringa. Dessa omständigheter har enligt utredningen helt naturligt lett till att förseelser mot arbetsförmedlingslagen har betraktats som relativt bagatellartade av myndigheter och allmänhet. Intresset att beivra brott mot lagen har därför inte varit särskilt starkt. Det är inte orimligt att polis och åklagarmyndigheter, som ofta i utredningssammanhang tvingas att göra prioriteringar, anser det mindre angeläget att lägga ned arbete på att utreda brott, för vilket lagstiftaren inte har velat ålägga strängare straff än böter.

Det anförda finner utredningen ge vid handen att en förutsättning för att lagstiftningen skall bli effektiv är utvidgning och/eller skärpning av sanktionerna. Härigenom markerar man att viss omvärdering av dessa brott är motiverad. Olaglig uthyrningsverksamhet av det slag som har förekommit måste ses som en allvarlig sak och inte som bagatellförseelse.

4.4.2 Sanktioner mot utövare av olaglig förmedling

Utredningen anser att risken av bötesstraff uppenbarligen inte har varit nog för att avhålla från olaglig förmedling. Förtjänsterna på den olagliga verksamheten är av allt att döma ofta mycket goda. Böterna har kunnat tas som en obetydlig kostnadspost i verksamheten. Även om det har funnits anledning att befara högre bötesstraff vid fortsatt brottslig verksamhet har detta uppenbarligen inte bedömts som något större problem. Utredningen påpekar att det finns bara några få fall, då utövare av olaglig förmedling har dömts mer än en gång för sin olagliga verksamhet. Det är emellertid uppenbart att olaglig verksamhet ofta har fortsatt efter dom. Av olika skäl har lagföring sedan inte kommit till stånd.

Mot bakgrund av bötesstraffets otillräcklighet har tanken väckts att fortsatt brottslig verksamhet skall beivras med vite. Utredningen anser att det är uppenbart att vissa fördelar är förenade med en vitessanktion. Vitet är inte som bötesstraffet maximerat. Dess storlek skall bestämmas så att man når syftet med föreläggandet. Därigenom kan det avpassas så att det inte ter sig ekonomiskt meningsfyllt för utövaren av verksamheten att fortsätta den. Vitessanktionen kan alltså vid första betraktande te sig som ett mycket verksamt vapen. Sanktionsformen är emellertid enligt utredningen behäftad med vissa svagheter. Det gäller dels nackdelar av allmän art, dels problem som hänger samman med komplikationer vid samordning av vite och straff.

Vitessanktioner finns inom en mängd rättsområden. Utredningen framhåller att erfarenheterna inte är odelat positiva. Det har ofta visat sig att man har kunnat urholka verkningarna av vitesföreläggande t. ex genom att fortsätta verksamhet med en annan innehavare. Ett annat sätt att komma undan vitessanktionen är att göra förändringar i verksamheten. Vitets effektivitet

försvagas dessutom av möjligheten att skaffa undan egendom innan utdömt vite har tagits ut. Institutet har därför inte alltid fått önskvärd effektivitet.

En särskild komplikation med vitet som utredningen nämner är samordningen med straffbestämmelserna. Vite som har utfästs för fortsatt brottslig verksamhet får karaktär av i förväg fixerat bötesstraff. Det kan därför knappast komma i fråga att utom utdömandet av vitet även döma till straff. Principiellt bör man undvika att för samma gärning döma till dubbla sanktioner. Godtar man principen att både straff och vite ej bör utdömas för samma gärning blir följderna att man får ställa upp en regel som vid kollision mellan dessa sanktioner utesluter en av dem. Det synes utredningen mest följdriktigt att en kollisionsregel utformas så att vitet och inte straff skall utdömas vid överträdelse av vitesförbud. Några betänkligheter beträffande en sådan regel hyser utredningen inte så länge straffen rör sig om endast böter, eftersom det ter sig ändamålslost att döma till böter vid sidan av vite. Annorlunda ställer det sig om man anser det lämpligt att införa fängelse som påföljd för olaga arbetsförmedling. Fängelsestraffet skulle få sin främsta funktion vid fortsatt brottslighet. Följden av att fängelse införts i skalan skulle kunna bli att olika påföljder kom att följa på brott av samma typ. Vid fortsatt brottslighet skulle fängelse kunna ådömas, om vite inte var utsatt, men inte i fall då vite var utsatt. Denna konsekvens finner utredningen inte acceptabel. Vid övervägande om skärpta sanktioner uppstår det därför ett val mellan å ena sidan att införa fängelse i skalan och å andra sidan att beivra brottsligheten med ekonomiska sanktioner i form av böter och vite.

Utredningen har också övervägt andra möjligheter till kombination mellan vite och straff. Inom specialstraffrätten förekommer det i vissa fall att såväl vite som straff ådöms för samma gärning. Det är fall då man har ansett det nödvändigt att utrusta administrativ myndighet med påtryckningsmedel för att genomdriva beslut. Ett system av detta slag tillämpat på den aktuella lagstiftningen skulle innebära att AMS fick befogenhet att vid äventyr av vite förbjuda olaglig verksamhet. En sådan ordning anser utredningen motiverad, om det fanns behov av att mycket snabbt kunna ingripa för att stoppa verksamhet. Problemen inom arbetsförmedlingslagens område synes inte vara av den arten att man bör ta de nackdelar som ett administrativt vite av detta slag skulle innebära. Utredningen pekar i detta sammanhang på risken för splittrad rättstillämpning, om såväl administrativa som allmänna domstolar skulle pröva innebörden av olaglig arbetsförmedling. Utredningen summerar att valet synes stå mellan vite och fängelse. I relation till annan lagstiftning kan det inte med fog göras gällande att fängelse skulle innebära en för långt gående påföljd. I Danmark, Finland och Norge ingår frihetsberövande påföljd i straffskalan för olaga arbetsförmedling, anför utredningen.

Med hänsyn till de svagheter som är förenade med vitessanktionen anser utredningen fängelse vara att föredra. Det finns anledning att befara att ett system med enbart ekonomiska sanktioner kommer att visa sig ineffektivt. Utredningen föreslår därför att fängelse införs i straffskalan. Fängelse skall vara förbehållet grövre brott, i första hand vid upprepade brott mot lagstiftningen. Straffmaximum föreslås bestämmas till ett år.

Ett införande av fängelsestraff inskräper enligt utredningen allvaret i överträdelse mot arbetsförmedlingslagen. Höjningen av straffmaximum bör också leda till att bötesstraffen skärps. Det är angeläget att man kommer bort från betraktelsesättet att brott mot lagen skulle vara mer eller mindre bagatellförseelser. I stället bör man inskräpa brottslighetens relativt allvarliga karaktär. Uthyrningsverksamhet av det slag och den omfattning som i dag förekommer på vissa yrkesområden är enligt utredningen oacceptabel. Verksamheten utövas i många fall i öppet trots mot gällande lagstiftning. Det finns alltså goda skäl för att införa fängelse i straffskalan. Utredningen betonar vidare att utdömande av fängelsestraff inte skall ses som en avlägsen teoretisk möjlighet. Visar det sig att man trots försök på annat sätt inte kan få slut på en olaglig förmedlingsverksamhet bör fängelse normalt användas.

Vissa av de påpekanden som utredningen har gjort om ineffektiviteten i vitessanktionen säger utredningen ha sin tillämplighet även beträffande fängelse. Den som har blivit dömd för olaga arbetsförmedling kan försöka dra sig undan ansvar för fortsatt olovlig verksamhet genom att låta någon annan person utåt svara för den fortsatta verksamheten. Att komma till rätta med sådana fall är besvärligt. Utredningen framhåller att bestämmelserna om straff för medverkan till brott ger vissa möjligheter. Enligt allmänna specialstraffrättsliga principer blir medverkan till brott straffbar, om fängelse införs i straffskalan.

Utredningen föreslår dessutom att maximistraffet för den som driver avgiftsfri förmedling utan att ha gjort vederbörlig anmälan härom till AMS höjs från 300 kr. till 500 kr.

4.4.3 Utvidgad straffbarhet

I allmänhet förhåller det sig så, anför utredningen, att den som själv inte driver olaglig verksamhet utan endast begagnar sig därav inte straffas. Många exempel kan anföras härpå. Den som får gods transporterat genom ett företag som verkar i strid med bestämmelserna om yrkesmässig biltrafik straffas inte. Inte heller den som tar över bostad som har förmedlats i strid med gällande regler straffas. Den som köper spritdrycker i strid med bestämmelserna i rusdrycksförsäljningsförordningen straffas endast om anstiftan föreligger. Det finns enligt utredningen emellertid exempel på bestämmelser som innebär att den som utnyttjar viss verksamhet straffas. Ett sådant exempel är den tidigare gällande lagstiftningen om tillstånd till bygg-

nadsarbete. Vid överträdelse av reglerna kunde inte endast byggmästaren utan även den som hade beställt arbetet, byggherren, straffas.

Utredningen finner vissa skäl tala för att sträcka ut straffansvaret enligt arbetsförmedlingslagen till den som utnyttjar olaglig arbetsförmedling. Det är nyttjaren som genom sin efterfrågan på arbetskraft ger upphov till den olagliga förmedlingen. Det kan anses befogat att även hans bristande lojalitet mot lagstiftningens intentioner i princip blir straffbelagd. Det är föga tilltalande att arbetsgivare medvetet begagnar sig av verksamhet som samhället fördömer.

Enligt utredningens bedömning måste lagstiftningens effektivitet antas öka högst väsentligt om straff införs för dem som utnyttjar olaglig förmedlingsverksamhet. Främst gäller detta när man inte effektivt kan komma åt den som driver verksamheten. Det kan bero på att denne visar sig mindre mottaglig för straff eller att en bulvan ansvarar för verksamheten. Dessutom hänvisar utredningen till svårigheten att komma åt verksamhet som drivs av utländskt företag. Driver ett sådant företag uthyrningsverksamhet i Sverige kan det vara svårt att nå den ansvarige med straffrättslig påföljd. Även i sådana fall får ett straff för utnyttjaren av olagligt förmedlad arbetskraft direkt betydelse för möjligheterna att stoppa verksamheten.

Straff för den som utnyttjar olaglig förmedling kan enligt utredningen motiveras också från solidaritetssynpunkter arbetsgivarna emellan. När det råder brist på arbetskraft kan arbetsgivare skaffa sig ett arbetskraftstillskott genom att utnyttja uthyrningsföretags tjänster. Härigenom dras en del av den arbetskraft som annars skulle finnas tillgänglig undan arbetsmarknaden och andra företag i branschen får sämre möjligheter att täcka sitt behov av arbetskraft.

Utredningen föreslår alltså att även den som använder sig av olagligt förmedlad arbetskraft skall kunna dömas till straff. Detta ställningstagande skall ses mot bakgrund av den risk som finns för att uthyrningsverksamhet sprider sig till andra näringsgrenar än där den förekommer f. n. Det synes utredningen lämpligt att straffskalan för nu ifrågakvarande brott blir densamma som för olaga arbetsförmedling. Straffet föreslås alltså vara böter eller fängelse i högst ett år. Straffansvaret skall emellertid enligt förslaget begränsas till utnyttjande av arbetsförmedling i förvärvssyfte.

Vidare anser utredningen det lämpligt att straffbestämmelserna utformas så att de kan användas selektivt. Straffet bör begränsas till allvarliga fall av överträdelser mot lagen. Beställare som under lång tid använder sig av olagligt uthyrd arbetskraft anses som sådana fall. Däremot finns det knappast anledning att straffa den som tillfälligt använder sig av olagligt uthyrd arbetskraft.

Utredningen föreslår att den önskade begränsningen av straffbestämmelsernas räckvidd nås på olika sätt. För det första skall fordras uppsåt för att straffansvar skall föreligga. För det andra skall straffbestämmelsen kom-

pletteras med föreskrifter att åtal inte får väckas utan anmälan av AMS. AMS med sin stora erfarenhet av dessa frågor kan därigenom styra utvecklingen så att man undgår stötande resultat och får effektivitet i lagstiftningen. När AMS får kännedom om förmedlingsverksamhet som är olaglig föranstaltar styrelsen om utredning av förhållandena. Visar det sig att misstankarna har fog för sig skall AMS försöka påverka förmedlaren att upphöra med verksamheten, antingen genom hänvändelser till förmedlaren eller genom att arbetsgivaren förmås att avstå från arbetskraft förmedlad genom verksamheten. Utredningen menar att utsikterna att effektivt påverka arbetsgivare ökar om man kan peka på att de begår straffbar gärning.

Utredningen förutsätter att denna ordning medför att åtalsanmälan inte kommer till stånd utan att förmedlaren har fått tillfälle att frivilligt avstå från den olagliga verksamheten. Med ett sådant system kommer man i huvudsak också ifrån de problem som kan vara förknippade med kravet på uppsåt hos den som använder arbetskraften. Denne känner i regel till de omständigheter som föranleder att olaglig arbetsförmedling i förvärvssyfte föreligger. Skulle han i något avseende sakna kunskap om faktiska förhållanden av betydelse, kommer detta att avhjälpas genom kontakten med AMS. Till detta kommer att arbetskraftsutnyttjaren vid denna kontakt får del även av AMS:s rättsliga bedömning av verksamheten.

Om den som utnyttjar arbetskraft är juridisk person, kommer det straffrättsliga ansvaret enligt utredningen att åvila företagsledningen, dvs. i princip styrelsen och verkställande direktören. För offentlighetsrättsliga organ som bryter mot bestämmelsen kommer ansvaret att ligga på den som leder verksamheten, dvs. arbetsföreståndaren.

4.4.4 Effektivare tillsyn

I flera sammanhang uttalar utredningen att man inte kan komma till rätta med olaglig förmedlingsverksamhet enbart genom införande av skärpta sanktioner. Utredningen anlägger därför synpunkter på vilka ytterligare åtgärder som bör övervägas.

Erfarenheterna från de senaste åren visar enligt utredningen vikten av att AMS förfogar över tillräckligt med personal för det många gånger besvärliga utredningsarbete som måste utföras. Utredningen räknar med att AMS kommer att aktualisera denna fråga.

För att lagen skall fungera effektivt fordras att AMS lämnar bistånd till polis- och åklagarmyndigheter, anför utredningen. Dessa myndigheter, som relativt sällan har anledning att syssla med lagstiftningen, har inte alltid de nödvändiga specialkunskaperna. Man bör därför överväga om inte AMS — utom att biträda i de enskilda fallen — bör samarbeta med andra myndigheter för att genom kursverksamhet eller på annat sätt informera exempelvis polisens utredningspersonal om de problem som är förbundna med tillämpningen av lagen.

4.4.5 Samarbete med arbetsmarknadens parter m. m.

Såväl arbetsgivarnas som arbetstagarnas organisationer har tagit avstånd från den olagliga arbetsförmedlingen, framhåller utredningen. AMS bör i samråd med dessa organisationer överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att sprida upplysning om lagens innehåll till berörda parter, främst arbetsgivarna. Särskilt angeläget finner utredningen detta vara om utredningens förslag att utsträcka det straffrättsliga ansvaret till arbetsgivare som använder olagligt förmedlad arbetskraft genomförs.

Utredningen erinrar om sina uttalanden i det föregående att det kan vara svårt att komma åt maskerad uthyrningsverksamhet och att det ibland kan finnas anledning att ifrågasätta lämpligheten av viss som entreprenad klassad verksamhet som står uthyrning nära. Enligt utredningen är det i viss mån andra synpunkter än de som ligger bakom arbetsförmedlingslagen som aktualiseras i sammanhanget. Det gäller bl. a. ansvarsförhållanden och relationer mellan olika enskilda arbetstagare samt förhållandena mellan olika grupper av arbetstagare på arbetsplatserna. Parterna på arbetsmarknaden har stort ansvar för utvecklingen och det bör enligt utredningen inte utslutas att man genom överenskommelser försöker komma till rätta med problem som rör omfattningen och sättet för användande av främmande arbetskraft inom företagen.

För varvsindustrins vidkommande erinrar utredningen om en tanke som har väckts om inrättande av en särskild arbetskraftspool. Denna fråga anser utredningen i första hand ankomma på arbetsmarknadsparterna att ta upp.

Slutligen framhåller utredningen att statsmakterna har anledning att av ekonomiska skäl intressera sig för uthyrningsverksamheten. Särskilt pekar utredningen på det stöd som i form av statliga kreditgarantier m. m. utgår till varvsnäringen.

4.5 Reservationer och särskilt yttrande

I en *reservation* till utredningens förslag framhåller ledamoten *Lindeborg*, att en förutsättning för en meningsfull översyn av arbetsförmedlingslagen måste vara att en klarare gränsdragning mellan uthyrning och entreprenad skapas. Utredningens synpunkter på bl. a. arbetsförmedlingsbegreppet och olika former av uthyrningsverksamhet är inte tillräckligt djuplodande för att åstadkomma önskvärd klarhet. Risk föreligger att entreprenadförfarandet, som är en rationell och önskvärd anordning för stora delar av näringslivet, i viss utsträckning kan komma att stämplas som olaga arbetsförmedling. En sådan konsekvens bör undvikas. Frågan om straffskärpning och utvidgning av ansvarsbestämmelserna bör därför anstå tills gränsfrågorna utretts så grundligt att utredningen kan mynna ut i förslag till ändrad författningstext.

I övrigt delar *Lindeborg* utredningens uppfattning att straffet för olaga

arbetsförmedling i förvärvssyfte bör skärpas. Skärpningen bör emellertid stå i rimlig proportion till brottets karaktär så att den förankras i allmänhetens rättsmedvetande. Straffet för olaga arbetsförmedling i förvärvssyfte bör därför bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I fråga om straffansvar för den som uppsåtligen använder arbetskraft som har förmedlats olagligt anser Lindeborg, att utredningens uppfattning av straffets preventiva effekt förefaller överdriven. Det är vanskligt att så länge lagen inte är klarare ålägga arbetsgivare, som söker arbetskraft, alltför kvalificerad bevakning av en medkontrahents verksamhet. Kravet på uppsåt ger inte arbetsgivaren tillräckligt rättsskydd i den angivna situationen. Detta gäller även om straffansvar kan komma i fråga endast i flagranta fall och efter anmälan av AMS. Om en utvidgning av personkretsen trots angivna betänkligheter anses motiverad, bör straffsanktionen stanna vid böter.

Ledamoten *Stiernstedt* anser i en *reservation* att straffskalan för den som använder olagligt förmedlad arbetskraft bör innehålla endast böter.

De s. k. ambulerande skrivbyråerna har, enligt vad ledamoten *Fredriksson* anför i ett *särskilt yttrande*, fyllt en funktion. Skall denna verksamhet genom skärpta sanktioner och effektivare övervakning av tillsynsmyndigheten bringas att upphöra, bör därför garantier ges att den offentliga arbetsförmedlingen får resurser att svara för bättre och mer differentierad förmedlingsservice när det gäller korttidsvikariat inom kontorssektorn. Utredningen borde därför samtidigt som den föreslår skärpta sanktioner ha redovisat sin bedömning av vilka resursförstärkningar som den offentliga förmedlingen behöver. Detta hade enligt Fredrikssons mening varit möjligt.

5. Remissyttrandena

5.1 Remissinstansernas inställning i stort

Flertalet remissinstanser godtar utredningens uttalanden om vilka faktorer som bör tilläggas betydelse vid gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet, dvs. arbetsförmedling, och entreprenad. En majoritet delar också utredningens uppfattning i fråga om svårigheterna att dra en formell gräns i detta avseende. Åtskilliga av dessa remissinstanser förordar emellertid att utredningen överväger denna fråga ytterligare med sikte på att åstadkomma en klarare gränsdragning.

Förslaget att höja straffmaximum för oiaga arbetsförmedling tillstyrks eller lämnas utan erinran av *RÅ, överåklagaren i Malmö, länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län, hovrätten för Västra Sverige, riksförsäkringsverket, statskontoret, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad, majoriteten i AMS:s styrelse, Svenska kommunförbundet, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska musikerförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet, SAF, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet, Sveriges verkstadsförening, SHIO, Mekaniska verkstädernas riksförbund, Sveriges industriförbund och TCO.*

Förslaget avstyrks på denna punkt av *överåklagaren i Stockholm, länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län, kommerskollegium, handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Visby, Malmö, Örebro och Luleå, minoriteten i AMS:s styrelse, Svenska kontorsserviceförbundet, Sveriges varvsindustrieförening och SACO.* Dessa remissinstanser anser i allmänhet att frågan om höjning av straffmaximum bör övervägas först när gränsen mellan arbetsförmedling och entreprenad har klarlagts ytterligare.

De remissinstanser som tillstyrker höjning av straffmaximum ansluter sig i regel också till förslaget att vidga straffbarheten. Undantagna är *SAF, Sveriges verkstadsförening* och *Sveriges industriförbund*, vilka i likhet med de remissinstanser som avstyrker ändring av straffskalan är negativa till utvidgning av straffansvaret. *Svenska kommunförbundet* uttalar sig inte i denna del.

5.2 Gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad

De remissinstanser som uttalar sig om utredningens kartläggning av vilka faktorer som bör inverka på gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad delar i allmänhet utredningens uppfattningar.

Enligt *majoriteten i AMS:s styrelse* utgör utredningens överväganden i anslutningen till kartläggningen värdefulla bidrag till belysning av gräns-

dragningsproblemet och kommer att bli till god vägledning vid framtida bedömningar. *Statskontoret* har samma uppfattning. *Statskontoret* påpekar emellertid att utvecklingen mot ökat personalinflytande över arbetsförhållanden och över arbetets utförande torde minska skillnaderna mellan anställningsavtal och uppdragsavtal. Anställda kommer att i växande utsträckning få bestämda och avgränsade arbetsuppgifter. De anställda torde komma att få större inflytande på valet av medhjälpare. Vidare kan nya löneformer komma att minska denna faktors värde när det gäller att skilja mellan anställnings- och uppdragsavtal.

Också *Svenska byggnadsarbetareförbundet* understryker det värdefulla i utredningens kartläggning. Förbundet hävdar emellertid i motsats till utredningen att uppdragsavtal i princip skall anses föreligga endast om arbetsuppgiften är avgränsad och utförs självständigt, arbetet kan överlåtas på annan, det inte föreligger hinder att utföra motsvarande arbete för andra, arbetet sker med användande av uppdragstagarens maskiner, material och verktyg, uppdragstagaren på eget ansvar anlitar medhjälpare samt vederlaget för arbetsprestationen är helt beroende av verksamhetens ekonomiska resultat. Samtliga dessa omständigheter skall föreligga. Dessutom ifrågasätter förbundet om man inte som villkor bör ställa upp att arbetsgivaren skall betala skatt och ATP-avgifter för de anställda.

Statskontoret och *LO* framhåller att de verkliga förhållandena vid användandet av arbetskraften måste vara avgörande vid bedömningen av samtliga omständigheter.

Några remissinstanser är kritiska mot utredningens belysning av gränsdragningsfrågan. Sålunda önskar *SHIO* och *Mekaniska verkstädernas riksförbund* klarare och mera koncis skrivning i gränsdragningsfrågan. Avgränsningarna i utredningens förslag är så diffusa att de inbjuder mindre nogräknade personer till fortsatt uthyrning av arbetskraft.

Svenska kontorsserviceförbundet anser att de faktorer som enligt utredningen skall vara avgörande för om uppdragsavtal föreligger inte är kännetecknande. Uppdrag kan t. ex. utan överenskommelse överlåtas på annan. Det är vidare en påtaglig överdrift att säga att uppdragstagaren själv bestämmer sättet för arbetets utförande, arbetstid och arbetsplats. Det är inte riktigt att vederlaget för arbetsprestationen är helt beroende av verksamhetens ekonomiska resultat. Uppdragstagarens tjänster torde nämligen vanligen debiteras per timma. Inte heller fordras att yrkesutövarens arbetsuppgift är avgränsad och att den utförs självständigt för att entreprenad skall föreligga. Förbundet pekar på flera yrkesområden, bl. a. dataservice, revision på enklare nivå och varjehanda distribution och transporter, där man med utredningens betraktelsesätt skulle säga att företag hyr ut sin arbetskraft.

Det föreligger enligt *handelskammaren i Norrköping* med utredningens betraktelsesätt risk för att vissa i och för sig önskvärda former av entre-

prenad kan komma att stämpas som olaga arbetsförmedling. Också *handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad* understryker vikten av att man inte genom snäv tillämpning av arbetsförmedlingslagen hindrar eller försvårar den utveckling mot ökad entreprenadverksamhet som förekommer inom svenskt näringsliv. *Handelskammaren i Malmö* förutsätter att det även i fortsättningen skall vara lagligt att utnyttja konsulttjänster, låna ut arbetskraft mellan företag vid ojämn arbetsbelastning och tillfälligt engagera ritare från ingenjörsbyrå.

I fråga om möjligheten att dra formell gräns mellan vad som är uthyrning av arbetskraft och vad som är entreprenad anser *statskontoret* och *LO* i likhet med utredningen att det inte är möjligt att i lagen införa en fast skiljelinje. Enligt *statskontoret* skulle detta kunna få till följd att uthyrningsverksamhet maskeras till entreprenad. Detta kan, säger båda dessa remissinstanser, förhindras om myndigheterna kan anpassa bedömningen till de förändringar som betingas av omständigheterna. *TCO* och *majoriteten i AMS:s styrelse* har ingen erinran mot utredningens ställningstagande men framhåller, att det kan medföra vissa svårigheter i tillämpningen att inte ha en gräns. Enligt *AMS* är det emellertid av värde att utredningen definierat arbetsförmedling som verksamhet som går ut på att sammanföra arbetsgivare och arbetstagare i syfte att de skall ingå avtal om anställning.

Det är dessutom flera remissinstanser som utan att anlägga några synpunkter på utredningens ställningstagande inte heller framför någon invändning mot det. Detta gäller bl. a. *Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet* och *Svenska metallindustriarbetareförbundet*.

Åtskilliga remissinstanser finner det vara en brist att utredningen inte har kunnat dra en uttrycklig gräns mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad.

Gränsdragningsfrågan bör övervägas ytterligare, menar *RA* och *överåklagaren i Stockholm*. Utredningen bör i sitt fortsatta arbete ånyo undersöka om det inte är möjligt att förtydliga lagen. Ett förtydligande skulle bidra till att göra lagen mera lätthanterlig för de tillämpande myndigheterna och därmed göra den effektivare.

I flera remissyttranden framhävs att det från rättssäkerhetssynpunkt är önskvärt att man försöker åstadkomma en klarare författningsreglerad avgränsning, särskilt om man avser att höja straffmaximum. Eftersom avsikten är att uppnå effektivare efterlevnad av lagen bör man enligt *hovrätten för Västra Sverige* försöka utforma en klart preciserad lagbestämmelse. Hovrätten anser att uthyrning föreligger, när arbetskraftsbeställaren får ledning över arbetskraften på i huvudsak samma sätt som gäller för anställda. En oklar bestämmelse kan ofta leda till frikännande dom. Mot denna bakgrund förordar hovrätten liksom *kommerskollegium* att gränsdragnings-

frågan utreds ytterligare så att en klar gräns kan fixeras i författningstext, trots att snabba förändringar bl. a. på arbetsmarknaden kan göra att en sådan gränsdragning snart blir inaktuell. Samma inställning har *SAF*, *Sveriges industriförbund*, *Sveriges varvsindustriförening*, *flertalet hörda handelskammare* och *SACO*. Enligt *Svenska kontorsserviceförbundet* torde det inte vara svårt att klarlägga begreppen uppdrag och uppdragstagare.

5.3 Synpunkter på uthyrningsverksamheten

5.3.1 Allmänt om förmedling

Ingen remissinstans gör några invändningar mot utredningens uttalanden om betydelsen av den offentliga arbetsförmedlingen. I några yttranden understryks den vikt denna förmedling har. Sålunda framhålls i yttrandet från *LO* att arbetsförmedlingen utgör en av hörnstenarna inom arbetsmarknadspolitiken. Den offentliga förmedlingen är en förutsättning för ett samlat grepp över arbetsmarknadspolitiken och dess utveckling. Endast den offentliga förmedlingen kan erbjuda en bred överblick över arbetsmöjligheter och service i form av arbetsmarknadspolitiska medel. Även *Svenska träindustriarbetareförbundet* poängterar att den offentliga förmedlingen utgör kärnan i den organisation som bedömer behovet av och genomför de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Kvinnliga kontoristföreningen i Stockholm har iakttagit en ökande efterfrågan från arbetsgivarnas sida på korttidsarbetskraft och från arbetslagarnas sida på tillfälliga anställningar (t. ex. från studerande, pensionärer, småbarnsmödrar och äldre friställda). Föreningen anser därför att förmedling av denna arbetskraft bör underlättas. Detta skulle kunna ske genom bl. a. en friare dispensgivning till icke offentliga förmedlingar.

LO och *majoriteten i AMS:s styrelse* uttalar sin anslutning till den i utredningens direktiv givna förutsättningen att förmedling i förvärvssyfte inte heller i fortsättningen skall vara tillåten. Förmedling i förvärvssyfte är oacceptabel ur den enskilde arbetstagarens synvinkel. Ingen skall behöva avstå något av sin arbetsförtjänst för att få arbete. *LO* finner ingen anledning att ställa skrivbyråernas uthyrningsverksamhet utanför arbetsförmedlingslagen och hänvisar till den avvisande hållning som *LO* intog till 1966 års utredningsförslag. Även *Svenska skogsarbetareförbundet* anser att samhällets avvisande hållning mot arbetsförmedling i vinstsyfte är starkt motiverad av hänsyn till arbetstagarens intressen. En sådan förmedling medför enligt förbundet stora risker för otillbörligt utnyttjande av arbetskraften. *SACO* framhåller att denna förmedling försvårar det samlade grepp över arbetsmarknadspolitiken varom arbetsmarknadens parter är ense.

Den nu redovisade inställningen kommer till uttryck i flera *andra remissyttranden*, bl. a. i yttrandet från *TCO*.

I en del yttranden förordas, i flera fall med stöd av en utförlig argumen-

lation, att förslaget i 1966 års promemoria om den ambulerande skrivbyråverksamheten genomförs. Sålunda säger *kommerskollegium*, *handelskamrarna i Malmö, Örebro och Luleå, SAF, Sveriges industriförbund, Svenska kontorserviceförbundet* och *Sveriges verkstadsförening* att kontorsarbetskraften bör undantas från förbudet mot arbetsförmedling i vinstsyfte i enlighet med 1966 års utredningsförslag. Frågan om skrivbyråernas undantagande från arbetsförmedlingslagen bör enligt *handelskamrarna i Norrköping, Göteborg, Borås* och *Karlstad* åter aktualiseras. Garantier för att skrivbyråerna driver sin verksamhet i linje med samhällets intentioner kan enligt *handelskamrarna i Stockholm* och *Visby* skapas genom någon form av auktorisation. Även *Svenska kommunförbundet* anser att ett auktorisationsförfarande bör kunna övervägas. Förbundet framhåller att grundsatsen att privat arbetsförmedling i förvärvssyfte inte skall förekomma skall upprätthållas. Det bör emellertid övervägas att införa möjlighet att ge dispens till skrivbyråer som uppfyller de krav som samhället kan ställa på deras verksamhet från olika synpunkter. De föreskrifter för skrivbyråernas verksamhet som nyligen har givits i Danmark kan enligt förbundets uppfattning tjäna som grund för att undersöka möjligheterna att i Sverige övergångsvis reglera förhållandena på ett i princip likartat sätt.

5.3.2 Uthyrning av arbetskraft vid varven

De remissinstanser som uttalar sig om uthyrningsverksamheten vid varven instämmer i huvudsak i utredningens synpunkter på nackdelarna med denna verksamhet. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *kommerskollegium*, *majoriteten i AMS:s styrelse, LO* och *TCO*.

Flera remissinstanser betonar att uthyrningsverksamheten drivs i former som är stötande från arbetsmarknadspolitisk, ekonomisk och social synpunkt. Sålunda anförs i yttrandet från *Svenska skogsarbetareförbundet* att den som söker arbete hos ett uthyrningsföretag inte får del av det ekonomiska stöd som samhället ger till arbetslösa, t. ex. i form av starthjälp och flyttningsbidrag. Inte heller garanterar uthyrningsföretagen sin personal samma arbetstrygghet som andra varvsarbetare har, t. ex. vid skador i arbetet. *Handelskamrarna i Stockholm, Visby* och *Malmö* påpekar att den främmande arbetskraften medför ökade lönekostnader för varven, bl. a. genom olika traktamentskonstruktioner. Även *Mekaniska verkstädernas riksförbund* och *SHIO* tar upp frågan om den främmande arbetskraftens löner och framhåller att uthyrningsverksamheten på vissa orter medför onormala lönenivåer med överrörlighet på arbetsplatserna som följd. Detta gäller framför allt under perioder med översysselsättning. Enligt vad *TCO* anför har den uthyrda arbetskraften andra anställningsförhållanden än de ordinarie arbetstagarna. Viktiga sociala förmåner saknas.

Riksförsäkringsverket uppger att den som driver utlåning av arbetskraft anses som arbetsgivare för arbetskraften och är skyldig att erlagga arbets-

givaravgift enligt lagen om allmän försäkring. Försäkringsdomstolen har enligt vad verket upplyser intagit samma ståndpunkt. Särskilda problem uppstår emellertid enligt verket i fråga om utländska företag. Om utländskt företag inte driver verksamhet från fast driftställe här i landet, fastställs pensionsgrundande inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Det påverkar enligt verket inte pensionsrätten för den anställde, men arbetsgivaren är inte skyldig att betala arbetsgivaravgift utan den anställde får göra det. Även om lönen innehåller kompensation härför anser verket att det är en betydande olägenhet för den anställde att han inte får avgiften betald av arbetsgivaren. Även *statskontoret* påtalar denna olägenhet.

Sveriges varvsindustriförening hävdar, att utredningen inte har beaktat några av de främsta orsakerna till att varven anlitar främmande arbetskraft. En orsak är strukturomvandlingen som är en följd av utvecklingen mot större fartyg. Denna omvandling har ändrat relationerna mellan yrkesgrupperna och medfört ökat behov av viss arbetskraft. Tillfredsställande tillgång på svetsare och plåtslagare är dessutom en förutsättning för full sysselsättning inom utrustningssektorerna där medelåldern ofta är hög. Uthyrningsföretagen tillhandahåller de svetsare och plåtslagare som behövs. En annan orsak är att den normala frånvarofrekvensen har stigit från 6—8 % till 15—30 %, något som ökar behovet av tillfällig arbetskraft.

I några remissyttranden görs smärre invändningar mot utredningens synpunkter på uthyrningsverksamheten. *Handelskamrarna i Malmö, Göteborg, Borås och Karlstad* samt *Sveriges varvsindustriförening* anser att uthyrningsföretagen i viss utsträckning tillför arbetsmarknaden arbetskraft genom att engagera arbetstagare utomlands. I anledning av utredningens uppgift att den ökade lönekostnaden motsvarar varvens ränteförluster uppger föreningen att merkostnaden uppgår till endast 10 % av räntedifferensen.

5.3.3 Ambulerande skrivbyråer

Utredningens uttalanden om nackdelarna med den ambulerande skrivbyråverksamheten betonas av *LO*, som hänvisar till sitt remissyttrande över 1966 års utredningsförslag. Vid detta tillfälle framhöll *LO* att betydande balansbrister kommer att finnas på arbetsmarknaden i fråga om olika näringsgrenar, yrkesmässigt och framför allt geografiskt. Bristen på balans kan medföra undersysselsättning och arbetslöshetsöar mitt i ett samhälle som i övrigt har full sysselsättning och på vissa platser brist på arbetskraft. En sådan utveckling, som medför problem för den enskilde arbetstagaren, kräver betydande insatser av samhället i syfte att underlätta och stimulera en långsiktig omställning och att göra punktinsatser i akuta arbetslöshets-situationer. Behovet av ett enhetligt kontaktorgan förstärks, när allt större resurser skall samordnas. Enligt *LO:s* mening är arbetsförmedlingen ryggraden i denna verksamhet. Den bör inte handläggas av privata byråer med kommersiellt syfte utan av den offentliga förmedlingen. *Svenska skogsar-*

betareförbundet anlägger samma synpunkter på uthyrning inom kontorsområdet som på uthyrning av varvsarbetare. *TCO* stryker under att den olagliga verksamheten försvårar eller förhindrar för den offentliga arbetsförmedlingen att uppfylla de arbetsmarknadspolitiska mål som statsmakterna har satt upp. Erfarenheter från andra länder visar att desorganisations-tendenser inom den offentliga arbetsförmedlingen inträder, när uthyrningsverksamhet blir mer omfattande. De privata förmedlingarna ägnar sig åt de lättare förmedlingsfallen medan de svårplacerade hänvisas till den offentliga förmedlingen. Detta påverkar arbetsförmedlingens anseende hos både arbetsgivare och arbetstagare. Utredningens synpunkter lämnas utan erinran av bl. a. *majoriteten i AMS:s styrelse, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet* och *Svenska metallindustriarbetareförbundet*.

Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet och *SHIO* visar på fördelar med att anlita skrivbyråernas tjänster. Vare sig det gäller stationära arbetsuppgifter eller uthyrning av arbetskraft utan förvärvssyfte kan beställaren få uppdrag utfört inom viss tid utan att anställa arbetskraft eller tillgripa dyr övertid.

Några remissinstanser ställer sig allmänt positiva till uthyrningsverksamheten inom kontorsområdet. *Kommerskollegium*, de *handelskamrar* som har yttrat sig, *SAF* och *Sveriges industriförbund* hänvisar bl. a. till sina resp. remissyttranden över 1966 års utredningsförslag. Organisationerna uttalade där att det är både företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt rationellt att tjänster av det slag som skrivbyråerna erbjuder i sin ambulerande verksamhet kan tillhandahållas på ett smidigt sätt. Företag eller myndigheter betungas inte i onödan med administrativt arbete i form av anställningsprocedurer eller med att fastställa anställningsvillkor och ombesörja diverse arbetsgivaruppgifter m. m. *Kommerskollegium* och *handelskamrarna* framhöll bl. a. att byråerna på ett betydligt bättre sätt än den offentliga arbetsförmedlingen kunde tillgodose myndigheters och företags behov av tillfällig kontorspersonal. Härtill kom att de till skillnad från den offentliga förmedlingen kunde bespara inhyraren åtskilliga administrativa göromål. Dessutom påpekades hur väl byråerna fungerade. De synpunkter på skrivbyråverksamheten som nu har lagts fram av utredningen ger inte *kommerskollegium* anledning att frångå sina tidigare synpunkter, snarare har kollegiets ytterligare erfarenheter stärkt intrycken av byråernas värdefulla verksamhet, yttrar kollegiet. *Handelskamrarna i Stockholm* och *Norrköping* anser att den arbetskraft som förmedlas genom uthyrningsföretagen är sådan att den utan skrivbyråernas effektiva förmedling inte skulle ha samma möjligheter att komma ut i förvärvslivet. *Handelskammaren i Malmö* kan inte finna att förekomsten av skrivbyråer medför några olägenheter för vare sig arbetstagare eller inhyrare. Enligt *SHIO* och *Mekaniska verkstädernas riksförbund* tillhandahåller skrivbyråerna vikariatsservice av hög klass.

I sitt utförliga remissyttrande bestrider *Svenska kontorsserviceförbundet*

att förbundets medlemmar numera driver olaglig uthyrning av arbetskraft, dvs. vikariatsförmedling. Förbundet bestrider också utredningens påstående att det karakteristiska för verksamheten vid de skrivbyråer som hyr ut personal är att de ställer arbetskraft till förfogande för en kund för arbete i dennes lokaler och under dennes arbetsledning. Enligt förbundet finns det behov av skrivbyråernas serviceverksamhet på kontorsområdet. Det är nämligen dokumenterat att denna service innebär väsentlig rationalisering för kunderna. I fråga om den offentliga arbetsförmedlingens begränsningar framhåller förbundet, att endast genom kontorsföretagens service kan sådana sysslor bli utförda som anställningsintervjuer, betygsgranskning samt prov, träning och kortvarig utbildning på kontorsmaskiner, instruktioner till den anställde, genomgång av den anställdes önskemål, uppföljning av att den anställde blir väl behandlad, utbetalning av löner oavsett uppdragets resultat eller kreditrisker, innehållande och redovisning av preliminära skatter, utbetalning av semesterersättning och sociala arbetsgivaravgifter, ingivande av kontrolluppgifter och utfärdande av betyg. Det föreligger ett starkt intresse och förståelse från förbundets sida för de anställdas behov av trygghet och valfrihet. Förbundets medlemmar strävar efter att vara goda arbetsgivare och några av dem har blivit medlemmar i SAF. Arbetstagarna föredrar att arbeta på skrivbyråföretag bl. a. därför att de slipper vissa besvär och har skrivbyråns stöd. Skrivbyråföretagets anställda har dessutom löner som ligger vida över arbetsmarknadsstatistikens kvinnolöglöner i vårt land. Utredningens uppgifter om anställningstidens längd är felaktiga. Vanlig uppsägningstid gäller men den anställde har frihet att avböja nya uppdrag. Byråerna utövar arbetsledning genom att övervaka dels att den anställde sysselsätts i avtalade sysslor, dels att den anställde sköter sig väl. Avstängning av personal som inte sköter sig förekommer endast i undantagsfall. Utredningen saknar underlag för påståendet att skrivbyråerna kan erbjuda endast ett starkt begränsat urval av anställningar. Förslagets internationella aspekter måste beaktas.

AMS uppger att Svenska kontorsserviceförbundet i skrivelse i april i år har anmält att förbundets årsmöte har beslutat undersöka möjligheterna att starta och med tillstånd av AMS driva en egen organisationsförmedling.

5.4 Påföljdsfrågor m. m.

5.4.1 Sanktioner mot utövare av olaglig förmedling

Förslaget att införa fängelse i straffskalan för den som driver olaglig förmedlingsverksamhet tillstyrks eller lämnas utan erinran av *RÅ, överåklagaren i Malmö, länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län, hovrätten för Västra Sverige, riksförsäkringsverket, statskontoret, majoriteten i AMS:s styrelse, Svenska kommunförbundet, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svens-*

ka fabriksarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska musikerförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet, TCO, SAF, Sveriges industriförbund, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet, Sveriges verkstadsförening, SHIO och Mekaniska verkstädernas riksförbund. Hovrätten för Västra Sverige anser dock att det inte finns anledning att ändra straffskalan för den som driver arbetsförmedling mot självkostnadsersättning utan tillstånd.

Flera av dessa remissinstanser, bl. a. RÅ, statskontoret och LO, framhåller att det klart framgår av utredningens promemoria att efterlevnaden av bestämmelserna i arbetsförmedlingslagen inte är tillfredsställande. Enligt RÅ är åtgärder nödvändiga för att antalet överträdelser skall nedbringas. Införande av frihetsstraff verkar avhållande och kommer att resultera i minskat antal förseelser. En följd av höjt straffmaximum blir också att medverkan till brott blir straffbart. Motsvarande synpunkter anlägger LO och majoriteten i AMS:s styrelse. Styrelsemajoriteten tillägger att införandet av möjlighet att döma till frihetsstraff torde vara enda sättet att effektivt hindra uthyrningsverksamheten.

Med hänsyn till de olägenheter från socialförsäkringssynpunkt som föreligger för arbetstagare anställda i utländska företag som driver uthyrningsverksamhet är det enligt riksförsäkringsverket angeläget att den olagliga förmedlingen bemöts med effektiva sanktionsmedel. Höjning av straffmaximum understryker enligt TCO att olaga arbetsförmedling inte är en bagatellförseelse. SAF, Sveriges industriförbund och Sveriges verkstadsförening hyser inga betänkligheter mot att fängelse införs i straffskalan för grava fall.

Kritiska till förslaget att ändra straffskalan för olaga förmedling ställer sig överåklagaren i Stockholm, länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län, kommerskollegium, minoriteten i AMS:s styrelse, SACO, handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Visby, Malmö, Örebro och Luleå, Svenska kontorsserviceförbundet och Sveriges varvsindustriförening. Dessa remissinstanser avstyrker att ändring av straffmaximum genomförs, innan utredningens samlade förslag föreligger. Vid det fortsatta utredningsarbetet kan det allmännas resurser och möjligheterna att i författningstext klarare definiera den olagliga verksamheten ytterligare belysas. Enligt kommerskollegium synes ändrat straffmaximum vara motiverat från allmän laglydnadssynpunkt. Frågan bör emellertid anstå tills gränsdragningsproblemet har utretts så grundligt att förslag kan läggas fram till författningsändring. Även överåklagaren i Stockholm framhåller att det är tvivelaktigt att forcera fram en skärpt straffskala, innan utredningens väsentligaste uppgifter har slutförts. Några av de nämnda remissinstanserna, bl. a. länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län och handelskammaren i Stockholm förordar att straffskalan skärps först om rättelse inte kan nås med andra medel. Flera remissinstanser nämner som sådana medel fri-

villiga åtgärder från arbetsgivare och arbetstagarare, effektivare tillsyn och effektivare offentlig förmedling.

De remissinstanser som ställer sig positiva till straffskärpning har ingen erinran mot förslaget att straffmaximum bestäms till fängelse ett år. Enda undantaget är *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten anser att straffmaximum inte bör sättas högre än fängelse sex månader. Även några av de remissinstanser som förordar att straffskalan inte skärps f. n., nämligen *länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län* samt *handelskamrarna i Malmö och Örebro*, menar att, om straffskalan ändras, straffmaximum bör bestämmas till fängelse i högst sex månader. Denna skärpning torde vara tillräcklig för att den olagliga förmedlingen skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt.

Enligt *Mekaniska verkstädernas riksförbund* kan det verka betänkligt med ett så högt straffmaximum som fängelse ett år. De rigorösa villkor som gäller för utdömmande av sådant straff garanterar enligt förbundet att endast de som systematiskt åsidosätter gällande lag kan komma i fråga för sådant straff.

Majoriteten i AMS:s styrelse anmärker att utredningen inte har uttalat sig om huruvida domstolarna vid grövre brott skall döma till fängelsestraff. I avsaknad av uttalande torde relativt grova brott första gången komma att leda till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det finns inget att invända mot detta.

De remissinstanser som uttalar sig i frågan om vitesföreläggande godtar utredningens avvisande hållning. *Majoriteten i AMS:s styrelse* stöder sig i sitt ställningstagande på de mindre positiva erfarenheter som man har av vitets användning vid överträdelser av 1943 års byggnadstillståndslagstiftning.

5.4.2 Utvidgad straffbarhet

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot att straffansvar införs för den som uppsåtligen använder arbetskraft som ställts till förfogande genom arbetsförmedling i förvärvssyfte. Till dessa remissinstanser hör *RA, överåklagaren i Malmö, länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län, hovrätten för Västra Sverige, riksförsäkringsverket, statskontoret, majoriteten i AMS:s styrelse, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet, TCO, handelskamrarna i Göteborg, Borås och Karlstad, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet, SHIO och Mekaniska verkstädernas riksförbund*.

Majoriteten i AMS:s styrelse vill dessutom gå ett steg längre och införa straffansvar även för utnyttjare, som hade skäligen anledning att anta att den som används förmedlats olagligt. Detta motiveras med bl. a. att den praktiska

effekten av utvidgningen blir större och att bevissvårigheterna kommer att reduceras. Det senare får stor betydelse för AMS.

RÅ erinrar om att den som endast begagnar sig av olaglig verksamhet i regel inte straffas enligt svensk rätt. Det finns goda skäl att som huvudregel hålla fast vid denna princip. Straffsanktion bör i dessa fall tillgripas endast om starka skäl föreligger för det. I likhet med utredningen anser RÅ att det är betydelsefullt att skapa bättre efterlevnad av arbetsförmedlingslagen. Ett straffhot mot den som använder olovligt förmedlad arbetskraft skulle ha god effekt. Utredningens förslag har dessutom försetts med betydande begränsningar. Endast uppsåtliga brott skall vara straffbara och åtal får väckas endast efter anmälan från AMS. Med hänsyn härtill vill RÅ inte motsätta sig utvidgning av straffansvaret i enlighet med utredningens förslag. *Överåklagaren i Malmö* anser att åtalsanmälningar inte torde bli så vanliga. *LO* och *statskontoret* pekar i likhet med RÅ på de begränsningar som förslaget är försett med och anser att rättssäkerheten härigenom är tillgodosedd.

Även *hovrätten för Västra Sverige* understryker att de skäl som utredningen har anfört för utvidgning av straffansvaret väger tungt. Straff bör dock komma i fråga endast vid grava fall av överträdelser mot lagen. Vid tillämpning av 2 kap. 4 § brottsbalken kan enligt hovrättens mening uthyrningsverksamhet som bedrivs i utlandet för att ställa arbetskraft till förfogande i Sverige anses begången i Sverige. Om denna bedömning är felaktig torde lagens näringspolitiska karaktär medföra att den inte kan tillämpas på gärningar begångna utanför Sverige.

Överåklagaren i Malmö, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet och *SHIO* finner utvidgningen vara ett lämpligt medel för att bättre komma till rätta med den arbetsförmedling som drivs i Sverige av utländska företag.

Utredningen borde ha övervägt att införa straff även för den som låter sig förmedlas illegalt, yttrar *statskontoret*. *Statskontoret* påpekar, liksom också *länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län* att samma skäl som åberopas som stöd för att straffa den som använder olagligt förmedlad arbetskraft också gäller för den som låter sig förmedlas av olaglig förmedling.

En minoritet av remissinstanserna anser att straff inte bör komma i fråga för den som använder olagligt förmedlad arbetskraft. Sålunda avstyrks förslaget i denna del av *minoriteten i AMS:s styrelse, kommerskollegium, överåklagaren i Stockholm, länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län, SAF, Sveriges industriförbund, handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Visby, Malmö, Örebro och Luleå, Svenska kontorsserviceförbundet, Sveriges verkstadsförening* och *SACO*.

SAF, Sveriges industriförbund och *Sveriges verkstadsförening* motiverar sitt avstyrkande med att straffbestämmelsen är mycket diskutabel från rättssäkerhetssynpunkt, eftersom den brottsliga gärningen inte har definierats i lagen. De begränsningar som finns i form av krav på uppsåt och

åtalsanmälan från AMS är inte tillräckligt rättsskydd. Dessutom påpekas att ett höjt straffmaximum för förmedlaren kommer att medföra en automatisk prevention för den som utnyttjar olagligt förmedlad arbetskraft. Utvidgat straffansvar kan inte tillstyrkas, förrän lagen har tillförts en tydlig definition av olaga arbetsförmedling och erfarenheter av effekten av höjt straffmaximum för förmedlaren finns. *Överåklagaren i Stockholm* finner det tvivelaktigt att forcera fram en utvidgning av straffansvaret, innan utredningens väsentliga uppgifter har slutförts. Enligt *länsåklagarmyndigheten i Västernorrlands och Jämtlands län* har de skäl som har anförts för avsteg från principen att inle straffa den som begagnar sig av olaglig verksamhet inte sådan tyngd att man bör utvidga straffansvaret i förevarande fall. Det torde försvåra uppdragandet av förmedlarens brott, om också den som anlitar arbetskraft kriminaliseras.

Svenska kontorsserviceförbundet befarar att en utvidgning av straffansvaret kommer att innebära allvarligt avbräck även för lojala skrivbyråföretag och i allt fall för den kontorsserviceverksamhet som förbundets medlemmar bedriver.

Av de remissinstanser som godtar förslaget att straffansvaret utvidgas är det endast *hovrätten för Västra Sverige, länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län, Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet* och *SHIO* som erinrar mot det föreslagna maximistraffet ett års fängelse. Åklagarmyndigheten anser att straffet bör stanna vid böter. De övriga stannar för ett straffmaximum på sex månaders fängelse.

Även några av de remissinstanser som avstyrker utvidgning, nämligen *handelskammaren i Örebro* och *Svenska kontorsserviceförbundet*, uttalar sig om straffet. Om straff skall införas förordar de att det skall bestämmas till böter.

Beträffande utnyttjare som hade skälig anledning anta att den som användes förmedlats olagligt föreslår *majoriteten i AMS:s styrelse* att straffet skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Vid ringa brott föreslås strafffrihet.

5.5 Övriga frågor

Flera remissinstanser tar upp frågan om den offentliga förmedlingens resurser. De remissinstanser som yttrar sig i denna del framhåller att det är angeläget att den offentliga förmedlingen får tillräckliga resurser.

Sälunda anför *majoriteten i AMS:s styrelse* att uthyrningsföretagen på varvs- och kontorssidan f. n. är konkurrenskraftiga med den offentliga förmedlingen och att de därför har en marknad. Eftersom uthyrningsverksamheten är olämplig, är det angeläget att den offentliga förmedlingen får sådana resurser att den blir helt överlägsen uthyrningsföretagen. Även *TCO* anser att de uthyrningsföretag som finns bör kunna elimineras genom effektiv konkurrens från den offentliga förmedlingen.

Hovrätten för Västra Sverige, LO, Svenska skogsarbetareförbundet, Sveriges varvsindustrieförening och SHIO anser att förmedlingen bör förstärkas i fråga om förmedling av arbetskraft till varven. Dessutom är det angeläget att en översyn görs av utbildningsresurserna på detta område. Varven är intresserade av att med arbetsmarknadsmyndigheternas hjälp utreda frågan om upprättande av en särskild arbetskraftspool, säger Sveriges varvsindustrieförening.

Bl. a. TCO och Svenska kontorserviceförbundet har uppfattningen att den offentliga arbetsförmedlingen och de tillåtna organisationsförmedlingarna fungerar otillfredsställande och har för små resurser för förmedling av den kontorsarbetskraft som hyrs ut av skrivbyråer. Uthyrningen är emellertid enligt TCO av begränsad omfattning och täcker ett behov av tillfällig arbetskraft till kontor i främst storstadsområdena.

Organisationsförmedlingarna bör enligt Svenska skrivbyrå- och kontorstryckeriförbundet klara av behovet av vikariatsservice på kontorsområdet. Dessutom bör den offentliga förmedlingen och organisationsförmedlingarna kunna ta över den förmedling som drivs av uthyrningsföretag till en kostnad som i varje fall inte är högre än nuvarande kostnader. Motsatt uppfattning har Svenska kontorserviceförbundet, som menar att den offentliga förmedlingen inte kan ta över skrivbyråernas service utan kostnadskrävande investeringar.

Inte heller kommerskollegium bedömer den offentliga förmedlingens resurser som tillräckliga. Den ambulerande skrivbyråverksamheten bör enligt kollegiet undantas från lagen tills den offentliga förmedlingen har fått sådana resurser att den på ett någorlunda jämförbart sätt kan fullfölja ifrågavarande förmedlingsservice. SACO framhåller, att om arbetsförmedlingen för kontorssektorn byggs ut på ett ändamålsenligt sätt, den arbetskraft som uthyrningsverksamheten därefter kan tillföra arbetsmarknaden torde vara obetydlig.

Några remissinstanser framhåller att det är angeläget att AMS:s resurser förstärks. Till dem hör majoriteten i AMS:s styrelse, som påpekar att effektiviteten i tillsynen över arbetsförmedlingslagens efterlevnad delvis är begränsad av den personal som ställs till förfogande för ändamålet. Ärenden om tillsyn handläggs inom kanslibyråns juridisk-administrativa sektion. Två extra tjänstemän i inspektörsställning är sedan någon tid anställda för utredningsarbete i ärenden om uthyrning av arbetskraft på varvs- och kontorsområdena.

I fråga om AMS:s samarbete med andra myndigheter uttalar RÅ, att AMS bör lämna bistånd till polis- och åklagarmyndigheter. En viss specialutbildning på området för polis och åklagare är önskvärd och skulle bidra till ytterligare effektivisering av lagstiftningen. Majoriteten i AMS:s styrelse framhåller att polis- och åklagarmyndigheternas bristande kännedom om arbetsförmedlingslagstiftningen har sin naturliga förklaring i att frågor om denna

lagstiftnings tillämpning inte har tilldragit sig större uppmärksamhet av dessa myndigheter. AMS är beredd att undersöka, om och på vilket sätt det av utredningen åsyftade samarbetet med andra myndigheter — t. ex. RÅ och rikspolisstyrelsen — lämpligast skall kunna ske.

LO och *Svenska metallindustriarbetareförbundet* understryker angelägenheten av god informations- och upplysningsverksamhet. *LO* förutsätter att samarbete utvecklas mellan AMS och arbetstagarnas organisationer.

6. Departementschefen

6.1 Allmänna synpunkter

Arbetsmarknadspolitiken i vårt land bygger bl. a. på förutsättningen att det finns en offentlig avgiftsfri arbetsförmedling som skall kunna täcka förmedlingsbehovet på alla yrkesområden. De medel som står till förfogande för att vi skall kunna nå de arbetsmarknadspolitiska målen är i regel knutna till den offentliga arbetsförmedlingen. Själva förmedlingsverksamheten omfattar även yrkesvägledning och arbetsvård. I förmedlingsarbetet bedöms dessutom behovet av arbetsmarknadsutbildning, och den statliga bidragsgivningen i form av utbildningsbidrag, flyttningsbidrag, näringshjälp till handikappade m. m. har den offentliga arbetsförmedlingen som bas. Det är bl. a. mot denna bakgrund uppenbart att det ligger i såväl samhällets som den enskildes intresse att den offentliga förmedlingen omfattar huvuddelen av arbetsmarknaden. Åtskilliga åtgärder har inte minst under senare år vidtagits för att öka den offentliga förmedlingens effektivitet. Jag kan i detta avseende hänvisa till bl. a. den redovisning härför som jag har lämnat i prop. 1970: 1 (bil. 13 s. 64).

Enskild förmedling får i viss utsträckning förekomma vid sidan av den offentliga. Enligt arbetsförmedlingslagen är det tillåtet för enskild att bedriva arbetsförmedling avgiftsfritt. Härför krävs endast formell anmälan till AMS. Också avgiftskrävande enskild arbetsförmedling får förekomma enligt arbetsförmedlingslagen. Men lagen gör två viktiga begränsningar. Dels får avgiften inte vara högre än att den täcker kostnaderna för förmedlingen, dvs. den får inte innefatta vinst för förmedlaren. Dels får avgiftskrävande enskild förmedling inte bedrivas av enskild person. För avgiftskrävande förmedling krävs tillstånd av AMS, som då prövar bl. a. förmedlingsavgiftens storlek. Tillstånd ges vanligen bara till sammanslutning av arbetsgivare eller arbetstagare och brukar därför kallas organisationsförmedling. Sådan förmedling förekommer f. n. i fråga om bl. a. musiker och artister samt kontorspersonal.

I fråga om både avgiftsfri och avgiftskrävande enskild arbetsförmedling kan AMS meddela de föreskrifter som behövs bl. a. för samordning av denna förmedling med den offentliga förmedlingen. Hur denna samordning lämpligen bör utformas för framtiden utreds f. n. av utredningen angående arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m.

Som framgår av vad jag nyss har sagt är arbetsförmedling i förvärvssyfte förbjuden i vårt land. Förbudet infördes i och med att arbetsförmedlingsla-

gen trädde i kraft den 1 januari 1936 och grundade sig på en ILO-konvention från år 1933 som Sverige hade ratificerat. Konventionen medgav emellertid att enskild förmedling i vinstsyfte som bedrevs före ratificeringen fortsattes under en övergångstid. Med stöd av detta medgivande föreskrevs i övergångsbestämmelser till lagen att sådan förmedling av bl. a. musiker och artister fick fortgå viss tid. Denna tid förlängdes sedan i flera omgångar men upphörde slutligt vid utgången av år 1967. 1933 års ILO-konvention ersattes år 1949 av en ny ILO-konvention (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Även denna konvention — i de delar som Sverige har antagit — förbjuder arbetsförmedling i vinstsyfte. Från denna huvudprincip får avvikelser undantagvis ske men bara i fråga om noggrant bestämda personkategorier för vilka tillfredsställande offentlig arbetsförmedling inte kan anordnas.

År 1966 föreslog utredningen för översyn av arbetsförmedlingslagen att arbetsförmedling i vinstsyfte skulle under vissa förutsättningar medges i fråga om kontorspersonal för korttidsanställning. Vid remissbehandlingen av förslaget ställde sig flertalet remissinstanser positiva, men förslaget avstyrktes av bl. a. de två största löntagarorganisationerna.

Det är enligt min mening oförenligt med samhällets ansvar för den enskildes rätt till arbete att samhället tillåter att någon bereder sig vinst på att förmedla arbete åt andra. I den mån arbetsgivare eller arbetstagare anser att det finns behov av sådan särskild service i anslutning till arbetsförmedlingen som den offentliga förmedlingen inte kan eller bör ombesörja, står det deras organisationer fritt att efter anmälan till eller tillstånd av AMS anordna enskild förmedling kostnadsfritt eller mot självkostnadsersättning. Med hänsyn härtill kan knappast göras gällande att det skulle finnas ett trängande behov att öppna möjlighet till enskild förmedling i förvärvssyfte. Av dessa skäl angav jag vid min hemställan om bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att utreda arbetsförmedlingen inom vissa yrkesområden m. m., att en utgångspunkt för utredningsarbetet skulle vara att enskild förmedling i förvärvssyfte inte skall tillåtas och att förmedling mot självkostnadsersättning inte får anförtros enskild person. Detta ställningsstagande har godtagits av årets riksdag. Med anledning av motioner med yrkanden att ambulerande skrivbyråer skulle undantas från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte förklarade sig sålunda andra lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (1970:19) dela den uppfattning som jag gav uttryck åt i samband med min nyss nämnda hemställan och avstyrkte därför motionsyrkandena.

Trots det gällande förbudet förekommer vinstsyftande verksamhet som domstolarna har funnit vara att bedöma som arbetsförmedling enligt arbetsförmedlingslagen. Det gäller främst arbetskraft för varvsindustrin och kontorsarbetskraft. Nuvarande lagstiftning har visat sig vara mindre effektiv för att hindra denna förmedlingsverksamhet. Utredningen angående ar-

betsförmedling inom vissa yrkesområden m. m. — som gör en allmän översyn av den offentliga arbetsförmedlingen för musiker och artister och inom andra yrkesområden, där särskilda krav kan behöva ställas på förmedlingsarbetet — fick därför uppdraget att med förtur framför övriga utredningsuppgifter lägga fram förslag till åtgärder för att höja lagstiftningens effektivitet. I sin nu avgivna promemoria med förslag till sådana åtgärder tar utredningen upp tre huvudfrågor, nämligen dels gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uppdragsverksamhet, dels straffet för olaga arbetsförmedling, dels utvidgning av det straffbara området att avse också den som använder arbetskraft som har förmedlats genom vinstsyftande förmedling.

6.2. Gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uppdragsverksamhet

Arbetsförmedlingslagen innehåller inte någon allmän definition av vad som är arbetsförmedling. Däremot regleras den speciella form för sådan förmedling som innebär att avtal träffas mellan utövaren av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande om anställning av den arbetssökande hos verksamhetens utövare eller av utövaren hos arbetssökanden. Sådan verksamhet skall anses som arbetsförmedling om det framgår av omständigheterna att det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden. Det är tillämpningen av denna bestämmelse som tilldrar sig särskilt intresse i detta sammanhang. Problemet är närmast att avgöra när det föreligger s. k. uthyrning av arbetskraft, dvs. arbetsförmedling, och när fråga är om uppdragsverksamhet, dvs. entreprenad. Att denna gränsdragning ibland kan erbjuda svårigheter visar den redovisning som jag på grundval av utredningens uppgifter har lämnat i det föregående för uthyrningen av arbetskraft till varven och den s. k. ambulerande skrivbyråverksamheten (3.4 och 3.5).

Särskilt med hänsyn till att överträdelse av arbetsförmedlingslagens bestämmelser är straffbar är det som flera remissinstanser har strukit under önskvärt att det framgår av lagen vad som är att anse som arbetsförmedling. Viss ledning kan man indirekt få av den nyss angivna specialregeln. Den tar visserligen sikte på särskilda former av förmedling men den ger samtidigt vid handen att bl. a. verksamhet vars huvudsakliga syfte är att anskaffa arbete åt en arbetssökande är att anse som arbetsförmedling enligt lagen. I vilka former förmedlingen sker saknar alltså betydelse i och för sig. Att specialregeln tar sikte på vissa bestämda förmedlingsformer hänger samman med att man, när regeln infördes, ville klarlägga tidigare osäkerhet om hur just dessa former för anskaffning av arbete skulle bedömas.

I likhet med några remissinstanser delar jag utredningens uppfattning att det knappast är möjligt att i lag uttömmande ange vilka former av verksamhet som skall bedömas som arbetsförmedling. Ett väsentligt skäl för denna ståndpunkt är den principiella avtalsfrihet som råder i vårt land i

fråga om utformningen av rättsförhållandena mellan parter. Man torde alltså som hittills få nöja sig med att definiera arbetsförmedling med utgångspunkt i verksamhetens huvudsakliga syfte. Det får sedan ankomma på de tillämpande myndigheterna, ytterst domstolarna, att med ledning av de faktiska förhållandena i varje särskilt fall avgöra, när verksamhet har detta huvudsakliga syfte. Denna lagstiftningsteknik på det straffrättsliga området kan sägas vara mindre tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Den är emellertid betingad av verklighetens mångfald och förändring och används på andra områden än det här aktuella. Jag vill vidare särskilt betona uttalandena av utredningen och bl. a. statskontoret, att de svårbedömbara fallen ofta är sådana, då reell arbetsförmedlingsverksamhet maskeras i andra former, och att dylik verksamhet lätt kan anpassas så att den faller utanför en definition av vilka verksamhetsformer som skall anses vara arbetsförmedling. Tillämpningen av den förut nämnda specialregeln är ett exempel på detta. Mot denna bakgrund skulle kunna övervägas att ersätta specialregeln med en generell regel, som knyter an uteslutande till det huvudsakliga syftet att anskaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare. Med hänsyn till den osäkerhet en sådan ändring kan föranleda på längre sikt i fråga om de i specialregeln åsyftade förmedlingsformerna är jag emellertid inte beredd att förorda denna lösning.

Arbetsförmedling kan alltså vara för handen oberoende av hur arbetsökande, förmedlare och arbetsgivare formellt har bestämt rättsförhållandet mellan sig. Till ledning för tillämpningen har utredningen angett en rad faktorer, som enligt utredningens mening har betydelse för gränsdragningen mellan arbetsförmedling och entreprenad, dvs. den gränsdragning som har visat sig svårast vid arbetsförmedlingslagens tillämpning. Utredningens synpunkter i detta avseende har jag redovisat utförligt i det föregående (4.2) och jag hänvisar till denna redovisning. De flesta remissinstanser som har gått närmare in på vad utredningen har anfört har i det väsentliga instämt i utredningens bedömningar. Också enligt min mening bör utredningens uttalanden kunna ge värdefull ledning för den ifrågavarande gränsdragningen. Men jag vill i likhet med utredningen stryka under, att samma omständigheter kan ha olikartad betydelse inom skilda yrkesområden. Man måste alltså vid bedömningen ställa alla omständigheter tillsammans i relation till förhållandena inom det yrkesområde där den prövade verksamheten äger rum.

AMS utövar tillsyn över enskild arbetsförmedling. Åtal för olaga arbetsförmedling kommer i allmänhet till stånd efter anmälan från AMS. Innan anmälan sker, får den som driver förmedlingen genomgående tillfälle att frivilligt inom viss tid avveckla verksamheten. Denna ordning innebär principiellt att åtal behöver väckas endast när verksamhetens utövare ifrågasätter riktigheten i AMS:s bedömning av verksamhetens karaktär. Häri ligger viss garanti från rättssäkerhetssynpunkt och den stärks efter hand

som vi, som jag har anledning att förmoda, får en rikare rättspraxis på detta område.

6.3 Sanktioner mot utövare av olaglig arbetsförmedling

Straffet för den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling mot ersättning är enligt arbetsförmedlingslagen dagsböter. Straffbestämmelsen omfattar både arbetsförmedling, som utövas i förvärvssyfte och alltså är förbjuden, och arbetsförmedling som sker mot självkostnadsersättning men utan tillstånd. Det finns enligt min mening goda skäl att i fråga om påföljden göra skillnad mellan dessa olika typer av förmedling. Det har sålunda varken i detta lagstiftningsärende eller i andra sammanhang gjorts gällande att lagens föreskrifter om tillstånd för förmedling mot självkostnadsersättning åsidosätts i märkbar mån. Däremot har utredningen gjort sannolikt att förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte överträds i betydande utsträckning. I all synnerhet gäller detta förmedling av arbetskraft till varven. Men också i fråga om kontorsarbetskraft synes det i inte så ringa utsträckning förekomma vinstsyftande förmedlingsverksamhet i former som domstolarna har bedömt som arbetsförmedling. I viss mån torde dessa förhållanden på kontorsområdet ha sin grund i den osäkerhet om det framtida rättsläget som har rått sedan utredningen för översyn av arbetsförmedlingslagen avgav sitt förslag år 1966. Denna osäkerhet är emellertid numera undanröjd, bl. a. genom ställningstagandet av årets riksdag.

Jag är ense med utredningen och en majoritet av remissinstanserna om att man beträffande vinstsyftande arbetsförmedling bör överväga mer verkningfulla påföljder för att hindra att sådan förmedling fortgår och breder ut sig. Däremot anser jag att det inte f. n. finns anledning att skärpa påföljden för den som utan tillstånd utövar arbetsförmedling mot självkostnadsersättning.

Som utredningen framhåller har ekonomiska sanktioner i form av bötesstraff visat sig vara ineffektiva för att hindra arbetsförmedling i förvärvssyfte. Det mest näraliggande skälet härför är naturligtvis att dylik verksamhet ger så gott ekonomiskt utbyte att ett bötesstraff har ringa betydelse. Ett bidragande skäl kan också tänkas vara att, som utredningen antyder, den förhållandevis ringa påföljden kan ha medfört att brottet betraktas som ganska bagatellartat och att utredning om sådant brott därför får stå tillbaka för utredningar om andra, med hänsyn till påföljden grövre brottsliga förfaranden. Båda dessa skäl röjs undan om man som utredningen föreslår för in fängelse i straffskalan. Därigenom blir dessutom medverkan till brottet straffbar enligt allmänna specialstraffrättsliga principer. Detta innebär ökade möjligheter att hindra fortsatt verksamhet av den som har dömts för olaglig arbetsförmedling i förvärvssyfte och som fortsätter verksamheten med annan person som formell utövare. På grund av det anförda före-

slår jag i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att straffet för arbetsförmedling i förvärvssyfte bestäms till dagsböter eller fängelse. Enligt utredningsförslaget skall straffmaximum vara fängelse ett år. Syftet med straffskärpningen tillgodoses enligt min mening om straffmaximum sätts till fängelse sex månader.

Fängelse som påföljd för arbetsförmedling i förvärvssyfte är avsett för grövre fall, i första hand fortsatt sådan verksamhet. Utredningen har övervägt om man vid upprepad dylik brottslighet i stället för eller jämte straff kunde använda vite för att stoppa verksamheten. Utredningen hyser dock, liksom de remissinstanser som har yttrat sig i frågan, starka betänkligheter mot att vite används i detta sammanhang med hänsyn till dels mindre god effektivitet, dels vissa komplikationer vid användning parallellt med straff. Jag delar utredningens synpunkter i detta avseende.

6.4 Utvidgad straffbarhet

Enligt nuvarande bestämmelser i arbetsförmedlingslagen är det bara den som utövar olaglig arbetsförmedlingsverksamhet som kan straffas, däremot inte den som utnyttjar den olagliga förmedlingen, dvs. arbetsgivare och arbetssökande. Utredningen har övervägt om inte, utom utövaren, även den som använder arbetskraft som har förmedlats olagligt bör kunna straffas. Övervägandena har begränsats till utnyttjande av arbetsförmedling som sker i förvärvssyfte. Enligt utredningens mening är det i sådana fall inte obefogat att straffbelägga också nyttjarens bristande lojalitet mot lagstiftningens intentioner. En sådan åtgärd skulle höja lagstiftningens effektivitet avsevärt. På grund härav föreslår utredningen att den som använder arbetstagare som har förmedlats genom arbetsförmedling i förvärvssyfte skall kunna straffas. Förslaget har godtagits av flertalet remissinstanser, bl. a. RÅ och den hörda hovrätten.

Enligt svensk rätt straffas i allmänhet inte den som begagnar sig av olaglig verksamhet. Undantag från denna huvudprincip bör komma i fråga bara om det finns starka skäl för det. I detta hänseende vill jag peka på framför allt att den effektivisering av lagstiftningen mot utövare av vinstsyftande arbetsförmedling i Sverige som jag har föreslagit kan väntas medföra att sådan förmedlingsverksamhet beträffande anställning här förläggs utomlands. Redan f. n. förekommer detta i fråga om varvsarbetskraft. Jag anser att detta och övriga skäl som utredningen har anfört utgör tillräcklig grund att införa straff även för den som använder sig av arbetskraft som ställs till förfogande genom arbetsförmedling i förvärvssyfte.

Vid remissbehandlingen har viss tvekan yppats om brott mot förbudet att bedriva arbetsförmedling i förvärvssyfte kan anses begånget i Sverige, när förmedlingen visserligen avser anställning i Sverige men bedrivs i utlandet. Hovrätten för Västra Sverige anser övervägande skäl tala härför. Utan att

ta ställning i denna fråga, som det ankommer på domstolarna att pröva enligt föreskrifterna i 2 kap. brottsbalken, vill jag framhålla att straffbarheten för utnyttjaren inte bör göras beroende av att förmedlaren kan straffas. Utnyttjandet bör vara ett självständigt brott.

Straffbarhet för utnyttjaren bör i enlighet med utredningens förslag föreligga endast vid uppsåtligt brott. Jag delar vidare utredningens uppfattning att det är lämpligt att göra åtalsrätten beroende av åtalsanmälan av AMS. Härigenom får man en spärr mot åtal i de fall då rättelse för framtiden kan antas komma till stånd utan så ingripande åtgärd. Åtalsanmälan bör å andra sidan göras när det är fråga om upprepat brott eller det av annat skäl är påkallat med lagföring.

De erfarenheter som utredningen har redovisat ger anledning att räkna med att det främst vid upprepad brottslighet, men även annars i speciella fall, inte så sällan kan bedömas som verkningsslöst med endast bötespåföljd, särskilt när det gäller förmedling som sker från utlandet. Jag ansluter mig därför till utredningens av flertalet remissinstanser tillstyrkta förslag att fängelse bör ingå i straffskalan. Liksom i fråga om bedrivande av arbetsförmedling i förvärvssyfte bör straffmaximum vara fängelse sex månader.

6.5 Övriga frågor

Som sagts förut är arbetsförmedling i förvärvssyfte förbjuden redan nu. Vad jag har föreslagit i det föregående innebär alltså inte att nuvarande lagliga möjligheter att bedriva arbetsförmedling begränsas. Det finns enligt min mening inte grund för påståendet, som görs i ett par remissyttranden, att den förmedlingsservice som arbetsgivare och arbetssökande kan fordra inte skulle kunna lämnas i anslutning till f. n. laglig förmedlingsverksamhet. Den offentliga arbetsförmedlingen har fått ökade resurser och bedriver bl. a. vikariatsförmedling i betydande omfattning. Utredningen undersöker i sitt fortsatta arbete behovet av särskild service från den offentliga förmedlingens sida inom vissa yrkesområden. Behov av ytterligare ökning av resurserna torde på framställning av AMS få övervägas i vanlig ordning. Härutöver vill jag på nytt erinra om att arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer kan ansöka om tillstånd att bedriva organisationsförmedling, om de önskar sådan speciell service som den offentliga förmedlingen inte lämpligen kan eller bör tillhandahålla.

Såväl utredningen som flera remissinstanser har berört tillsynen över arbetsförmedlingslagens efterlevnad. Det ankommer som utredningen har påpekat på AMS som tillsynsmyndighet att pröva tillsynsfrågor och att göra de framställningar till Kungl. Maj:t som styrelsen finner anledning till. I tillsynsuppgiften ingår bl. a. att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att sprida upplysning om lagens innehåll. Det är naturligt att sådana

överbäganden görs i samråd med arbetsmarknadens organisationer, som har stort intresse av och ansvar för utvecklingen på arbetsförmedlingens område.

Utredningen har antytt lämpligheten att en särskild arbetskraftspool kommer till stånd i fråga om främst arbetskraft för varvens behov. Denna fråga bör som utredningen framhåller i första hand arbetsmarknadsparterna själva ta ställning till.

6.6 Upprättat författningsförslag

I enlighet med vad jag har förordat har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

7. De särskilda bestämmelserna

I 8 § arbetsförmedlingslagen finns bestämmelser om straff för brott mot lagen. Straffbestämmelserna synes lämpligen böra delas upp på tre paragrafer, 8—10 §§, varjämte den avbrottsbestämmelse som f. n. finns i 8 § andra stycket bör brytas ut till en särskild paragraf, 11 §.

8 §

Paragrafens första stycke innehåller straffbestämmelser i fråga om den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling mot ersättning eller som bryter mot villkor eller andra föreskrifter som gäller för förmedlingsverksamhet enligt lagen. Straffet är dagsböter. I andra stycket finns en avbrottsbestämmelse. Enligt tredje stycket är det belagt med böter fr. o. m. 5 t. o. m. 300 kr. att bedriva avgiftsfri förmedling utan att göra anmälan därom inom viss tid.

Utredningen. Utredningen föreslår att fängelse införs i straffskalan för den som utan tillstånd driver enskild arbetsförmedling mot ersättning. Dessutom föreslås att den som driver avgiftsfri förmedling utan anmälan skall kunna straffas med böter fr. o. m. 5 t. o. m. 500 kr.

Remissyttrande. Hovrätten för Västra Sverige förutsätter att uppsåt skall föreligga för att förmedling skall vara olaglig.

Departementschefen. Jag har i den allmänna motiveringen förordat att straffmaximum för den som driver arbetsförmedling i förvärvssyfte skall höjas till fängelse sex månader. För den som utan tillstånd driver arbetsförmedling mot självkostnadsersättning bör straffskalan vara oförändrad och liksom hittills innehålla endast böter. Det anförda föranleder att de nämnda brotten i förslaget har skilts åt och behandlas i två stycken. Det första innehåller den nya straffbestämmelsen för den som bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte. För straffbarhet enligt detta stycke skall krävas uppsåt att bedriva verksamheten i förvärvssyfte. Detta får anses framgå av att straffbarheten är knuten till att verksamheten sker i förvärvssyfte. I andra stycket återfinns den nuvarande straffbestämmelsen för den som annars bedriver arbetsförmedling mot ersättning utan att ha fått tillstånd därtill.

Övriga bestämmelser i nuvarande första stycket har förts över till 10 §. Motsvarigheten till andra stycket har förts in i den nya 11 §.

Som utredningen har föreslagit bör straffskalan för den som bedriver avgiftsfri arbetsförmedling utan att göra anmälan justeras så att bötesmaximum överensstämmer med vad som är normalt vid penningböter. Särskilt

bötesminimum torde inte behövas. Tredje stycket har ändrats i enlighet härmed.

9 §

Enligt första stycket åtalas förseelse mot lagen av allmän åklagare vid allmän domstol. Enligt andra stycket skall böter som ådöms enligt lagen tillfalla kronan. Saknas tillgång att betala böterna förvandlas de enligt lag.

Utredningen. Enligt utredningens förslag skall den som uppsåtligen använder arbetstagare som har förmedlats genom förvärvssyftande arbetsförmedling kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal för sådant brott får väckas endast efter anmälan av AMS. Fängelsestraff anser utredningen böra komma i fråga endast i grova fall.

Remissyttrandena. Majoriteten i AMS:s styrelse menar att straffbestämelsen bör utformas så att den täcker även det fallet att den som beredes arbete formellt är arbetsgivare i förhållande till den som utövar förmedlingsverksamheten. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* bör man använda formuleringen »arbetskraft som ställs till förfogande genom arbetsförmedling» i stället för »arbetstagare som förmedlats». Att straff kan komma i fråga endast vid grova fall av överträdelser mot lagen bör komma till uttryck i lagtexten. Hovrätten är vidare tveksam om utredningens förslag innebär att arbetsgivare skall åläggas straffansvar för förseelse av hans underordnade.

Departementschefen. Nuvarande bestämmelser i paragrafen är föråldrade. Åtalsrätten och rätt domstol regleras i rättegångsbalken. I fråga om kronans rätt till ådömda böter och förvandling av oguldna böter finns bestämmelser i brottsbalken. De nuvarande bestämmelserna i 9 § kan därför utgå.

Bestämmelser i enlighet med mitt förslag om utvidgning av straffbarheten till den som bereder arbete åt någon efter anvisning genom arbetsförmedling i förvärvssyfte bör införas i 9 §. Straffbestämmelsen omfattar bl. a. det av AMS omnämnda fallet att arbetssökanden formellt är arbetsgivare åt förmedlaren. Jag har tidigare föreslagit att straffbarhet skall föreligga endast vid uppsåtligt brott. En uttrycklig bestämmelse härom har fogats in i lagtexten. I den allmänna motiveringen har jag förordat att påföljden för utnyttjaren skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Fängelse bör komma i fråga endast när det kan bedömas som verkningslöst med bötespåföljd. Det torde vara fallet främst vid upprepat brott mot paragrafen eller när omständigheterna annars är försvårande.

Första stycket har utformats enligt det nu anförda.

Om den som utnyttjar arbetskraft efter anvisning av arbetsförmedling i förvärvssyfte är juridisk person eller offentligrättsligt organ får allmänna principer tillämpas för att bestämma vem som är ansvarig för brottet. Praktiskt torde detta avgörande inte erbjuda större problem, eftersom det kan förutsättas att AMS innan åtalsanmälan görs första gången mot en

arbetsgivare ger honom tillfälle att avveckla sitt engagemang med den förvärvssyftande förmedlingen. Är arbetsgivaren ett företag, torde kontakt i detta syfte i regel tas med företagets ledning.

I paragrafens andra stycke har intagits föreskriften att allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av AMS.

10 §

Nuvarande bestämmelse i 8 § första stycket om straff för den som bryter mot villkor eller föreskrift som gäller för förmedling enligt lagen har i sak oförändrad förts över till denna paragraf.

11 §

I paragrafen har intagits en motsvarighet till den avbrottsbestämmelse som f. n. finns i 8 § andra stycket. Bestämmelsen har omformulerats så att den stämmer överens med första punkten övergångsbestämmelserna till lagen (1938: 251) om ändring i vissa delar av strafflagen, vilken punkt enligt 14 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken alltjämt gäller. Avbrottsbestämmelsen föreslås bli tillämplig även för brott av den som utnyttjar förvärvssyftande arbetsförmedling.

Ikraftträdande

Utredningen. Utredningen föreslår att den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 januari 1971.

Remissyttrandena. LO anser att skäligen tid bör finnas mellan beslut och tillämpningsdatum, så att avvecklingen av uthyrningsverksamheten kan ske utan onödiga störningar.

Med hänsyn till den omfattning som uthyrningsverksamheten vid varven har f. n. blir den nödvändiga omställningsproceduren relativt tidsödande, yttrar *kommerskollegium*. Vid bestämmande av ikraftträdandet av lagändring som innebär höjning av straffmaximum och nya ansvarsbestämmelser måste detta beaktas. Enligt *handelskamrarna i Malmö* och *Göteborg* bör eventuell lagändring träda ikraft tidigast den 1 januari 1972.

Handelskammaren i Göteborg framhåller att utredningen har förenklat de problem och svårigheter som skulle uppstå för varven vid en omedelbar och total avveckling av den inhyrda arbetskraften. Uthyrningsföretagen är i stånd att engagera viss utländsk arbetskraft vilket varven inte kan göra. Varvens farhågor för att den främmande arbetskraften går över till annan verksamhet är enligt handelskammaren inte överdrivna. Handelskammaren anser att det fordras en kraftsamling för att lösa varvsindustriens arbetskraftsproblem. Detta gäller inte endast varven utan även samhällets resurser i fråga om arbetsförmedling och yrkesutbildning. Liknande synpunkter har kommit till uttryck i yttrandet från *Sveriges varvsindustrieförening*.

Departementschefen. Som framgår av min redogörelse i det föregående för den s. k. uthyrningsverksamheten vid varven (3.4) har denna verksamhet betydande omfattning. Avvecklingen av verksamheten torde som har påpekats i några remissyttranden inte kunna ske omedelbart utan risker för återverkningar på varvens produktion. Men framför allt hänsynen till arbetstagarna — såväl de anställda som de inhyrda — medför att viss övergångstid bör medges, innan den nu föreslagna vidgade straffbarheten träder i kraft. De anställdas intressen bör beaktas också i fråga om den vinstsyftande förmedlingen på kontorsområdet.

I fråga om straffskärpningen för arbetsförmedling i förvärvssyfte gör sig motsvarande hänsyn gällande, om också inte med samma styrka. Här bör visst avseende fästas även vid den ovisshet som har rått om det framtida rättsläget beträffande den enskilda arbetsförmedlingen på kontorsområdet.

Av de skäl som jag nu har angett förordar jag att ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i arbetsförmedlingslagen bestäms så, att en avveckling av den uthyrningsverksamhet som förekommer f. n. kan ske successivt utan olägenheter för den berörda arbetskraften. Jag föreslår därför att lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 1971.

8. Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget till *lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 23 oktober 1970	4
1. <i>Inledning</i>	4
2. <i>Nuvarande rättsläge m. m.</i>	6
2.1 Gällande bestämmelser	6
2.2 Bakgrund till gällande bestämmelser	7
2.3 1966 års utredningsförslag m. m.	9
3. <i>Nuvarande former för förmedling av korttidsanställningar</i>	12
3.1 Allmänt om korttidsanställningar	12
3.2 Offentlig förmedling	13
3.3 Enskild förmedling	14
3.4 S. k. uthyrningsverksamhet vid varven m. m.	14
3.5 Ambulerande skrivbyråer	18
4. <i>Utredningen</i>	21
4.1 Inledande synpunkter	21
4.2 Gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad	21
4.3 Synpunkter på uthyrningsverksamheten	25
4.3.1 Uthyrning av arbetskraft vid varven	25
4.3.2 Ambulerande skrivbyråer	27
4.4 Påföljdsfrågorna m. m.	28
4.4.1 Skälen för begränsningarna av enskild arbetsförmedling	28
4.4.2 Sanktioner mot utövare av olaglig förmedling	30
4.4.3 Utvidgad straffbarhet	32
4.4.4 Effektivare tillsyn	34
4.4.5 Samarbete med arbetsmarknadens parter m. m.	35
4.5 Reservationer och särskilt yttrande	35
5. <i>Remissyttrandena</i>	37
5.1 Remissinstansernas inställning i stort	37
5.2 Gränsdragningen mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad	37
5.3 Synpunkter på uthyrningsverksamheten	40
5.3.1 Allmänt om förmedling	40
5.3.2 Uthyrning av arbetskraft vid varven	41
5.3.3 Ambulerande skrivbyråer	42
5.4 Påföljdsfrågor m. m.	44

Kungl. Maj:ts proposition nr 166 år 1970 65

5.4.1 Sanktioner mot utövare av olaglig förmedling.	44
5.4.2 Utvidgad straffbarhet	46
5.5 Övriga frågor	48
6. <i>Departementschefen</i>	51
6.1 Allmänna synpunkter	51
6.2 Gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uppdragsverksamhet . . .	53
6.3 Sanktioner mot utövare av olaglig arbetsförmedling	55
6.4 Utvidgad straffbarhet	56
6.5 Övriga frågor	57
6.6 Upprättat författningsförslag	58
7. <i>De särskilda bestämmelserna</i>	59
8. <i>Hemställan</i>	63