

Nr 37

Utlåtande i anledning av väckta motioner om undantagande av skrivbyråernas serviceverksamhet från arbetsförmedlingslagens tillämpningsområde.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 371 i första kammaren av herr *Sveningsson* och nr 444 i andra kammaren av herr *Bohman m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, »att riksdagen måtte besluta om sådan ändring av § 1 i lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling, att skrivbyråernas serviceverksamhet faller utanför lagens tillämpningsområde, samt att vederbörande riksdagsutskott måtte utarbeta härför erforderlig lagtext.»

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisas till motionen II: 444.

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen. Yttranden har därjämte på utskottets begäran avgivits av Svenska arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige. Redogörelse för yttrandena lämnas i det följande.

Gällande bestämmelser och historik

Enligt *lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling* får arbetsförmedling icke bedrivas i förvärvssyfte. Vill någon eljest bedriva arbetsförmedling, för vilken uppbäres förmedlingsavgift eller liknande ersättning från arbetsgivare eller arbetssökande, skall tillstånd sökas hos arbetsmarknadsstyrelsen. Sådant tillstånd får icke beviljas enskild person. Den som bedriver arbetsförmedling utan att uppbära ersättning är skyldig att göra anmälan därom till arbetsmarknadsstyrelsen. Bedriver någon utan tillstånd arbetsförmedling mot ersättning kan han dömas till dagsböter. Tillsyn å efterlevnaden av lagen utövas av arbetsmarknadsstyrelsen.

Lagen äger enligt 1 § tillämpning å all slags arbetsförmedling som bedrivs av annan än offentlig arbetsförmedlingsanstalt eller godkänd sjuksköterskebyrå och som icke sker genom utgivande av skrift, varå tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Vid 1942 års riksdag gjordes det tillägget till paragrafen att, där mellan utövare av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande träffats avtal om anställning av den arbetssökande hos

verksamhetens utövare eller av den sistnämnde hos arbetssökanden, men av omständigheterna framgår att det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden, sådan förmedling skall anses såsom arbetsförmedling enligt 1935 års lag. Detta tillägg, som kan sägas avse »uthyrning» av arbetskraft, tillkom på förslag av socialstyrelsen, som då var tillsynsmyndighet över lagen, och motiverades av en tendens inom rätts-tillämpningen att från begreppet arbetsförmedling avskilja vissa fall av sådan verksamhet för arbetsanskaffning som grundades på ett anställningsavtal mellan verksamhetens utövare och den arbetssökande. Detta gällde framför allt den inom musiker- och artistbranschen bedrivna impressarieverksamheten. Socialstyrelsen anförde härom:

Anställningskontrakt, varigenom en impressario hos sig anställer arbetssökande, hava i regel till uteslutande syfte att bereda den »köpta» arbetskraften anställning hos andra arbetsgivare, såsom folkparker, filmbolag, grammofoninspelningsföretag och dylika mot en ersättning, som oftast bestämmes efter helt andra grunder än den ersättning, som artisten erhåller enligt kontraktet med impressarion. Den maktställning, som en dylik impressario med vidsträckta förbindelser med arbetsgivare inom facket besitter, möjliggör för honom att på artistens bekostnad tillskansa sig en oskäligen ersättning för sin medverkan till arbetsanskaffningen. Det är tydligt, att den angivna tillämpningen skapar möjlighet särskilt för yrkesförmedlare att under anställningsavtalets form dölja en sedvanlig förmedlingsverksamhet och sålunda undandraga denna verksamhet vederbörlig kontroll. Risk föreligger med andra ord för att därigenom kommer att främjas en smygtrafik av mindre tilltalande natur.

Den omständigheten, att utövare av här ifrågavarande slag av verksamhet knutit den arbetssökande till sig genom ett anställningskontrakt och därvid påtagit sig viss risk för ekonomisk förlust samtidigt som den arbetssökande erhållit garanti för viss minimiinkomst, finner socialstyrelsen icke utgöra tillräckliga skäl för att verksamheten skall undandragas offentlig kontroll.

Jämväl inom andra områden förekom det enligt socialstyrelsen att förmedlare genom att sluta anställningsavtal med de arbetssökande sökte undandraga verksamheten vederbörlig kontroll. Styrelsen nämnde därvid särskilt hembiträdesbranschen.

Arbetsförmedlingslagen och skrivbyråverksamheten

Skrivbyråernas verksamhet spänner numera över ett relativt stort fält. Såsom de ursprungligen gjorde, åtager sig byråerna att för sina kunders räkning prestera ett visst avtalat arbetsresultat, för vars beskaffenhet byrån är ansvarig, t. ex. att skriva adresser på ett antal kuvert enligt en adressatförteckning, att renskriva ett manuskript eller att göra avskrifter av vissa handlingar. Dessa arbeten utföres i regel i skrivbyråns egna lokaler men ibland kan det av praktiska skäl vara lämpligt eller nödvändigt att utföra även dylika arbeten hos kunden. Under årens lopp har emellertid skrivbyråernas verksamhet även kommit att omfatta uthyrning av arbetskraft, d. v. s.

skrivbyråerna tillhandahåller hos byråerna anställd personal för utförande av visst slag av arbete åt kunderna, t. ex. maskinskrivning, bokföring eller annat obestämt arbete. Denna del av skrivbyråernas verksamhet betecknas av tillsynsmyndigheten — arbetsmarknadsstyrelsen — som den ambulerande skrivbyråverksamheten. Utmärkande för denna verksamhet är att arbetsprestationen utföres hos kunden och på sådant sätt att de aktuella arbetsuppgifterna anvisas först vid arbetets början eller under dess gång samt att kunden själv leder och kontrollerar arbetet.

Vid tillkomsten av det ovannämnda tillägget till 1 § arbetsförmedlingslagen var icke den ambulerande skrivbyråverksamheten föremål för särskilda uttalanden. I den mån det huvudsakliga syftet med anställning hos en skrivbyrå varit att uthyra den anställda till skrivbyråns kunder, har emellertid tillsynsmyndigheten bedömt verksamheten som arbetsförmedling. Efter anmälan av styrelsen har också några fall av ambulerande skrivbyråverksamhet gjorts till föremål för rättslig prövning. Bedömningen har i underrätter och hovrätt utfallit på skiftande sätt. I tre fall har dock Svea hovrätt genom domar i mars 1961 funnit olaga arbetsförmedling föreligga och dömt innehavare av skrivbyråer till böter. Dessa domar har överklagats till högsta domstolen, som genom beslut den 1 november 1962 beviljat prövningstillstånd i målen. Huvudförhandling i målen har ännu icke ägt rum.

Den inställning till den ambulerande skrivbyråverksamheten som arbetsmarknadsstyrelsen enligt det nyss sagda intagit har bestämts av styrelsens skyldigheter såsom tillsynsmyndighet enligt arbetsförmedlingslagen. Frågan om behovet och nyttan av sådan verksamhet har styrelsen uppmärksammat i andra sammanhang och senast under den utredning om effektivare arbetsförmedling för tjänstemän, som styrelsen på Kungl. Maj:ts uppdrag verkställt i samråd med representanter för arbetsmarknadens parter. I det betänkande, som utredningen avlämnat, (SOU 1961: 55) framhålles bl. a. den ambulerande skrivbyråverksamheten som en av de nya kontaktvägarna på arbetsmarknaden. Det heter:

Utvecklingen av vissa nya kontaktvägar på arbetsmarknaden, den s. k. ambulerande skrivbyråverksamheten och vissa delar av konsultföretagens verksamhet, kan till en del tas som ett tecken på otillräcklighet hos den nuvarande offentliga förmedlingen på tjänstemannaområdet. Till en del kan den motiveras av ett servicebehov, som ligger vid sidan om arbetsförmedlingen.

Inom kontorsverksamheten uppkommer naturligt nog stundom toppar av arbetsbelastning. Det är inte ekonomiskt försvarbart att hålla en kontorsorganisation av sådana dimensioner, att den i varje läge skall klara den aktuella arbetsbördan. Härtill kommer att det tillfälligtvis kan uppkomma behov av personal med speciell erfarenhet eller skicklighet, som det inte är rationellt att stadigvarande hålla anställd inom den ordinarie ramen för företagets verksamhet. Exempel: särskilt snabba stenografer eller språkkunniga sekreterare eller personal med särskild vana från konferensarbete. Genom att vända sig till en skrivbyrå slipper företaget vissa anställningsprocedurer, fastställande av anställningsvillkor, införlivande av personalen under företagets administrativa och personella rutiner, kostnader för ATP-

avgifter, för olycksfallsförsäkring, semesterersättning o. s. v. Särskilt med beaktande av den kortvarighet företagens behov ofta kännetecknas av, ter sig möjligheten att använda skrivbyråföretagen rationell. Om företaget på så sätt skall befrias från arbetsgivaransvaret beträffande denna arbetskraft, förutsätter detta att ett sådant ansvar enligt allmänna arbetsmarknadsmässiga principer fullgörs av skrivbyråföretaget.

Då sålunda här uppenbarligen föreligger ett legitimt behov, är det från arbetsmarknadssynpunkt nödvändigt att ej stanna vid ett beivrande av verksamheten till den del, som den kan anses utgöra olaglig förmedling. Det gäller också att inom den offentliga arbetsförmedlingen åstadkomma en intensifierad vikariatsförmedling för de fall, då företagens behov av tillfällig arbetskraft lika väl kan tillgodoses genom den offentliga förmedlingen.

Väsentligen i enlighet med denna utredning föreslogs i *årets statsverksproposition* en utbyggnad och effektivisering av den inom den offentliga tjänstemannaförmedlingen organiserade särskilda vikariatsförmedlingen, som på grund av otillräckliga personalresurser hittills icke kunnat fungera helt tillfredsställande. Riksdagen har beslutat i enlighet härmed.

Motionerna

Motionärerna framhåller, att det torde vara helt främmande för skrivbyråernas kunder att betrakta den personal, som byråerna arbetar med, såsom arbetssökande hos kunderna, och de fortsätter:

Personalen är regelmässigt att betrakta som anställd hos byråerna, vilka också gentemot kunden ansvarar för arbetet. Skrivbyråpersonalen kan sägas utföra ett servicearbete hos kunderna på samma sätt som anställda i andra servicegrenar. Såväl från enskilda företag som från näringsorganisationer har vid flera tillfällen uttalats att det vore av väsentlig betydelse för näringslivet att även framdeles komma i åtnjutande av den viktiga service som skrivbyråerna erbjuder och som icke kan erbjudas på annat likvärdigt sätt. Åtgärder bör därför enligt vår mening vidtagas för en sådan ändring eller sådant klarläggande av gällande lagstiftning, att skrivbyråerna kan få fortsätta sin verksamhet.

Motionärerna anser, att ändring eller förtydligande av lagen erfordras oavsett utgången av högsta domstolens prövning av saken. Svea hovrätts domar synes nämligen icke utgöra någon säker vägledning för bedömande av andra fall än just dem som målen gällt. En eventuell dom i sista instans kan därför enligt motionärernas mening komma att få en ur prejudikatsynpunkt alltför begränsad räckvidd för att i önskvärd utsträckning klarlägga skrivbyråernas rättsliga ställning.

Remissyttrandena

Frånsett Svenska arbetsgivareföreningen intar remissinstanserna en negativ ståndpunkt till motionerna.

Arbetsmarknadsstyrelsen erinrar om att tjänstemannaförmedlingarna trots otillräckliga personalresurser redan nu i betydande omfattning verkställt förmedling av tillfälliga anställningar och vikariat inom kontorsområdet. Från arbetsnämnden i Stockholm samt från länsarbetsnämnderna i Göteborg och Malmö har styrelsen införskaffat uppgifter om deras erfarenheter från detta förmedlingsarbete. Därvid har nämnderna i Stockholm och Göteborg kunnat ange vissa fördelar för såväl sökande som arbetsgivare med att anlita tjänstemannaförmedlingen för tillfälliga anställningar inom detta område. Härom anföres i yttrandet:

De sökande vid tjänstemannaförmedlingen har själva kunnat välja arbetsplats, vilket bl. a. med tanke på bostadens belägenhet och erforderliga resor till arbetsplatsen varit av betydelse inte minst för de kvinnliga sökandena; vid anvisning från tjänstemannaförmedlingen har de haft möjlighet att få bättre lön hos privata arbetsgivare, eftersom förmedlingsprovision ej har utgått; de har också haft rätt att ta fortsatt, stadigvarande anställning hos det företag till vilket de anvisats, något som ej varit möjligt vid placering genom en skrivbyrå då det i kontraktet med skrivbyrån funnits infört en bestämmelse om att de så länge avtalet gällt ej finge underhandla om anställning hos kunden. En fördel för arbetsgivarna, som anlitat tjänstemannaförmedlingen, har varit att de fått upplysningar om olika tillgängliga sökandes kvalifikationer, innan någon tagits i deras tjänst; arbetsgivarna har vidare haft möjlighet till val mellan flera olika sökande och har ej behövt acceptera viss bestämd person; de har också kunnat knyta en lämplig tillfällig arbetskraft fastare till företaget, då så behövts.

Nämnderna har å andra sidan också refererat några synpunkter, som från arbetsgivarhåll framhållits som fördelar med att anlita skrivbyrå i stället för arbetsförmedling. Därom säges i styrelsens yttrande:

Dessa fördelar uppges huvudsakligen ha bestått i att arbetsgivaren, som anlitat skrivbyrå, sluppit betala skatt, ATP-avgift o. dyl. för den tillfälligt anlitate arbetskraften och att det därmed förbundna administrationsarbetet för denna arbetskraft inte behövt åligga företagen utan åvilat skrivbyrån. Eftersom företagets utgifter för denna arbetskraft inte debiterats lönekontot utan uppförts som omkostnader har även statliga organ emellanåt med fördel kunnat anlita skrivbyråpersonal för tillfälliga arbetsuppgifter; fastställd lön för anställning av extrapersonal kan ha legat så lågt, att man ej skulle ha kunnat konkurrera med den privata marknaden om kvalificerad tillfällig arbetskraft, därest denna hade erbjudits anställning på vanligt sätt.

Vid sammanfattning av dessa anförda och andra skäl har de av styrelsen tillfrågade nämnderna, som representerar förmedlingsområden med den största tjänstemannatätheten i riket, för sin del icke kunnat förorda, att en lagändring i den av motionärerna föreslagna riktningen kommer till stånd.

Styrelsen övergår därefter till att redogöra för det i det föregående om-

nämnda betänkandet om effektivare arbetsförmedling för tjänstemän samt om förslagen i årets statsverksproposition om upprustning av den offentliga arbetsförmedlingen, varpå styrelsen fortsätter:

Med det sagda har styrelsen velat visa, att näringsliv och förvaltning genom tjänstemannaförmedlingen redan åtnjuter en service av det slag, som lämnas genom den del av skrivbyråernas verksamhet, varom här är fråga, samt att denna service till årets riksdag föreslagits på ett genomgripande sätt bli utbyggd och effektiviserad i överensstämmelse med det föreliggande behovet på arbetsmarknaden. Det är styrelsens uppfattning, att skrivbyråernas verksamhet, till den del anställningar inom dem väsentligen syftar till att förmedla arbete åt arbetssökande, icke gagnar utan försvårar arbetskraftsrörelserna på marknaden och om den utvidgas kan leda till en desorganisation av den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet. Lagens 1 § andra stycket, som i enlighet med vad som inledningsvis anförts avsåg att förhindra ett otillbörligt utnyttjande av vissa yrkesutövare, har full relevans även i fråga om den personal, som förmedlas genom den ambuleringande skrivbyråverksamheten. Kontorsarbetsmarknaden är påtagligt konjunkturkänslig och i samband härmed eller vid väntade rationaliseringar, t. ex. införandet av kontorsautomation, kan förändringar uppstå, som mycket väl kan leda till uppkomsten av arbetslöshetsöar mit i en högssysselsättning. Tendenser i sådan riktning har tid efter annan iakttagits av arbetsförmedlingen, när det gäller biträdespersonal till kontor. Den ambuleringande skrivbyråverksamheten, i förening med den ifrågavarande personalens ringa organisationsgrad, skulle i ett sådant läge leda till att sysselsättningsstörningar av detta slag undandrog sig ett samlat bedömande och därigenom till viss del blev svåråtkomligt för sysselsättningspolitiska åtgärder. En sådan splittring av kontorsarbetsmarknaden skulle kunna få besvärande konsekvenser också för den reguljärt anställda personalen.

Från de synpunkter arbetsmarknadsstyrelsen har att företräda i sin dubbla egenskap av tillsynsmyndighet över privat arbetsförmedling och central myndighet för arbetsmarknadsfrågor har styrelsen således bestämda invändningar att göra mot en sådan modifiering av arbetsförmedlingslagen att den ambuleringande skrivbyråverksamheten inte längre skulle komma att träffas av lagen. Därest Svea hovrätts fällande domar kommer att stå fast finns det därför enligt styrelsens mening icke anledning företaga någon ändring av lagen. (Från denna uppfattning var en av styrelsens ledamöter skiljaktig och ville tillstyrka motionerna.)

Svenska arbetsgivareföreningen tillstyrker motionerna. På kontorssidan i ett företag eller en organisation uppstår — anför föreningen — ofta tillfälliga toppar av arbetsbelastning eller tillfälliga behov av specialtränad personal. Det är icke möjligt att i alla lägen inom den ordinarie kontorsorganisationens ram tillgodose sådana arbetskraftsbehov. Den offentliga arbetsförmedlingen kan icke heller enligt föreningens mening erbjuda samma snabba och effektiva service i dessa situationer som skrivbyråerna. Som en ytterligare fördel med skrivbyråernas verksamhet framhåller föreningen, att den viktiga reservarbetskraft inom kontorsyrkena, som representeras genom hemmafruarna, kan utnyttjas där.

Tjänstemännens centralorganisation avstyrker motionerna. TCO vitsordar att behov av tillfällig arbetskraft på kontor i vissa situationer kan uppstå

men kan icke dela motionärernas påstående att dylik arbetskraft ej kan erhållas genom hänvändelse till arbetsförmedlingen. TCO fortsätter:

TCO vill i anledning av detta påstående framhålla att arbetsförmedlingsverksamheten är under stark utveckling och i statsverkspropositionen vid årets riksdag föreslås en kraftig utrustning av tjänstemannaförmedlingen. Skulle brister föreligga i enlighet med motionärernas påpekanden kan förutsättas att tjänstemannaförmedlingens vikariatsförmedling kommer att utbyggas så att man inom relativt kort tidrymd kan tillgodose det angivna behovet. För den arbetssökande erbjuder detta fördelar. Det är nämligen så att en del skrivbyråer vid uthyrning av arbetskraft tillämpar anställningsvillkor som i försämrande riktning avviker från allmänna marknadens villkor. Skrivbyråerna anlitar i viss utsträckning arbetskraft, som ej har någon större kännedom om de anställningsvillkor som gäller på arbetsmarknaden och det förekommer därför att denna personal accepterar anställningskontrakt med ensidigt utformade bestämmelser. Bl. a. förekommer att man försöker kringgå semesterlagen genom att semesterlön inräknas i timpenning och vidare stadgas förbud mot att så länge avtalet varar underhandla om anställning hos kunden etc. Vid anvisning från tjänstemannaförmedlingen har denna personal därför större frihet att välja arbetsplats och arbetsuppgifter och att ta fortsatt stadigvarande anställning hos det företag, till vilket de anvisats. De har också möjlighet att få bättre lön eftersom förmedlingsprovision ej utgår.

Landsorganisationen i Sverige avstyrker också motionerna med följande motivering:

Enligt LO:s uppfattning är i flera fall skrivbyråernas verksamhet mera att betrakta som ett tecken på att den offentliga arbetsförmedlingens kapacitet är otillräcklig än att de fyller en nödvändig servicefunktion. En stor del av den service, som lämnas av skrivbyråerna, skulle sannolikt med fördel kunna erhållas via den offentliga arbetsförmedlingen genom en intensifierad vikariatsförmedling. Motionärerna har ej anfört några skäl till påståendet, att den offentliga arbetsförmedlingen ej torde kunna ge önskad service i de fall, som nämns i motionen.

Utskottet

Enligt arbetsförmedlingslagen får arbetsförmedling icke bedrivas i förvärvssyfte. Såsom arbetsförmedling skall därvid anses jämväl sådan verksamhet för arbetsanskaffning, som grundas på ett anställningsavtal mellan verksamhetens utövare och den arbetssökande, därest det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden. Under åberopande av denna bestämmelse har Svea hovrätt i tre olika fall genom domar i mars 1961 förklarar s. k. ambulerande skrivbyråverksamhet såsom arbetsförmedling i lagens mening och dömt innehavarna av ifrågavarande skrivbyråer till dagsböter för överträdelse av lagen. Med ambulerande skrivbyråverksamhet — av motionärerna benämnd skrivbyråernas serviceverksamhet — förstås därvid sådan av skrivbyråerna bedriven verksamhet som innebär att byråerna tillhandahåller hos dem anställd personal för utförande av visst slag av arbete hos byråernas kunder.

Under hänvisning till dessa domstolsavgöranden samt med åberopande av den väsentliga betydelse för näringslivet som skrivbyråernas serviceverksamhet innebär har i förevarande motioner hemställts, att riksdagen måtte besluta sådan ändring av arbetsförmedlingslagen att den ambulerande skrivbyråverksamheten icke skall bedömas som arbetsförmedling.

Högsta domstolen har genom beslut den 1 november 1962 meddelat prövningstillstånd i förenämnda mål. Dom i dessa torde icke vara att vänta förrän innevarande riksdag avslutats. Dessförinnan kan således slutligt besked icke erhållas huruvida den ambulerande skrivbyråverksamheten är att bedöma som olaga arbetsförmedling eller ej. Att vid sådant förhållande redan nu pröva fråga om ändring av arbetsförmedlingslagen i syfte att legalisera sådan verksamhet är enligt utskottets mening inte lämpligt. Utskottet får därför avstyrka bifall till motionerna.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motioner, I: 371 och II: 444, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 13 november 1962

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Carlqvist, fröken Nordström, herrar Edström, Enarsson och Thorssten Larsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, Lundberg, Rimmerfors*, Warendorff*, Fredriksson, Hamilton och Carlsson i Göteborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.