

Nr 19

Utlåtande i anledning av motioner om undantag för ambulerande skrivbyrå från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 510 av herr Åkerlund m. fl. samt II: 996 av herr Björkman m. fl.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om sådan ändring i lagen om arbetsförmedling att de ambulerande skrivbyråerna undantas från det generella förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte, och att den nyligen tillsatta utredningen rörande arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m. måtte förstärkas med representanter för skrivbyråerna och de arbets sökande kvinnorna».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för yrkandet hänvisas till motionen II: 996.

Arbetsförmedlingslagen och skrivbyråerna

Privat arbetsförmedling regleras i lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. Enligt denna lag är det förbjudet att bedriva arbetsförmedling i vinstsyfte. Den som vill bedriva arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning skall ansöka om tillstånd därtill hos arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som är tillsynsmyndighet när det gäller lagens efterlevnad. Tillstånd till sådan förmedling, där avgiften endast skall täcka kostnaden för verksamheten, ges endast till organisationer (organisationsförmedling). AMS fastställer maximiavgifter och andra villkor för verksamheten. Avgiftsfri arbetsförmedling får bedrivas utan tillstånd. Den som bedriver sådan förmedling är dock skyldig att göra anmälan till AMS.

Den som bedriver arbetsförmedling mot ersättning utan tillstånd kan straffas med dagsböter. Försummelse att göra anmälan om avgiftsfri förmedling är belagt med böter lägst fem och högst 300 kronor.

Arbetsförmedlingslagen är enligt sin ordalydelse tillämplig på all slags arbetsförmedling. Lagen ger inte någon definition på begreppet arbetsförmedling. Ett specialfall av arbetsanskaffning har emellertid reglerats sär-

skilt. Det gäller s. k. uthyrning av arbetskraft. Bestämmelsen härom, som tillkom år 1942, återfinns i 1 § andra stycket i lagen. Där stadgas att om mellan utövare av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande träffats avtal om anställning av den arbetssökande hos verksamhetens utövare eller av den sistnämnda hos arbetssökanden, men av omständigheterna framgår att det huvudsakliga syftet med anställning är förmedling av arbete åt arbetssökanden, sådan förmedling skall anses som arbetsförmedling.

Uthyrningsverksamhet förekommer inom olika branscher. F. n. förekommer den inom varvsindustrin och beträffande kontorservice tillhandahållen av vissa skrivbyråer. Skrivbyråer driver ofta en s. k. ambulerande verksamhet som innebär att byrån ställer personal, som är anställd hos byrån, till kunders förfogande för att tjänstgöra hos dessa. Personalens arbetsuppgifter bestäms efter hand av kunden och de utförs under dennes arbetsledning. Är kunden t. ex. ett företag ingår personalen i företagets arbetsstyrka. Att personalen är anställd hos skrivbyrån innebär i huvudsak endast att byrån svarar för personalens avlöning och andra anställningsförmåner.

Högsta domstolen har fastslagit att sådan ambulerande skrivbyråverksamhet är att anse som olaga arbetsförmedling (NJA 1962 s. 820).

Frågan om ändring i arbetsförmedlingslagen så att ambulerande skrivbyråverksamhet skulle kunna tillåtas aktualiserades genom motioner vid riksdagarna åren 1962, 1963 och 1965 (2LU 1962: 37, 1963: 21 och 1965: 26). Sedan riksdagen hemställt om utredning av frågan överlämnades år 1965 utredningsuppdraget till *sakkunniga för översyn av arbetsförmedlingslagen*. De sakkunniga avgav betänkande i ämnet i oktober 1966 (stencil In 1966: 6).

I betänkandet uttalade majoriteten av utredningens ledamöter att det förelåg ett beaktansvärt behov av ambulerande skrivbyråverksamhet och föreslog att lagen skulle ändras så att AMS i viss utsträckning skulle kunna tillåta ambulerande skrivbyråverksamhet med vinstsyfte. En minoritet, representerande Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO) reserverade sig mot majoritetens förslag och föreslog för sin del ingen annan ändring än en eventuell skärpning av straffet för olaga arbetsförmedling. Vid remissbehandlingen av betänkandet tillstyrktes majoritetens förslag av flertalet remissinstanser, medan förslaget avstyrktes av LO, TCO och en majoritet i AMS styrelse.

I Stockholm finns två skrivbyråer som bedriver ambulerande verksamhet, d. v. s. arbetsförmedling med tillstånd av AMS. Verksamheten som är att betrakta som organisationsförmedling utövas av Kvinnliga kontoristföreningen i Stockholm och Svenska skrivbyrå och kontorstryckeriförbundet.

Ny utredning

I november 1969 tillkallade inrikesministern sju sakkunniga med uppdrag att utreda arbetsförmedlingen inom vissa yrkesområden m. m. De sakkunniga representerar AMS och arbetsmarknadens parter.

I direktiven framhålls att den gällande lagstiftningen om olaga arbetsförmedling inte visat sig effektiv. Särskilt påtalas att den olagliga uthyrningsverksamhet som förekommer inom varven och genom de ambulerande skrivbyråerna tenderar att sprida sig till nya yrkesområden. Utredningen har därför fått i uppdrag att föreslå effektivare sanktioner för att förhindra olaglig verksamhet. Denna fråga skall utredningen behandla med förtur. Utredningen skall vidare behandla frågan om arbetsförmedling till musiker och artister och hur man inom ramen för nuvarande lagstiftning skall kunna ordna förmedling av tillfälligt kontorsarbete. I direktiven anförs i dessa frågor.

Utgångspunkten för bedömningen av vilka krav som bör ställas på den offentliga arbetsförmedlingen är den avgörande betydelse som denna förmedling har för uppnåendet av våra arbetsmarknadspolitiska mål. Flerparten arbetsmarknadspolitiska medel är knutna till den offentliga förmedlingen. Det gäller bl. a. utbildningsbidrag, flyttningsbidrag, arbetslöshets hjälp och arbetslöshetsförsäkring.

För den enskilde arbetssökanden innebär det avsevärda fördelar att ha kontakt direkt med den offentliga förmedlingen, särskilt i situationer då utnyttjande av olika arbetsmarknadspolitiska medel kan långsiktigt lösa sökandens sysselsättningsproblem. Huvudlinjen måste därför vara att den offentliga förmedlingen skall täcka alla yrkesområden och enskild förmedling utgöra endast komplement till den offentliga på områden där det finns särskilda skäl för det. Det måste krävas starka skäl för att platsförmedlingen inom ett yrkesområde skall helt överlämnas till enskild förmedling. Under alla förhållanden måste sådan förmedling äga rum i nära samarbete med den offentliga.

Det är tydligt — vilket gjorda utredningar har visat — att förmedlingen för musiker, artister och andra konstnärliga yrkesgrupper ställer särskilda krav på den förmedlande personalen och på service i olika former åt arbetssökande och arbetsgivare. Däremot är inte lika övertygande visat att behovet av särskild service är speciellt framträdande i fråga om kontorspersonal för tillfällig anställning. Inom andra områden, t. ex. varvsindustrin, har inte ens påståtts att det föreligger särskilda servicebehov. Vid den utredning som jag förordar bör behovet av speciell service inom olika yrkesområden bedömas på grundval av bl. a. redan föreliggande utredningsmaterial.

Vad gäller tillgodoseendet av servicebehov inom skilda sektorer föreligger problem beträffande bl. a. den offentliga förmedlingens möjligheter att förvärva förmedlingspersonal med tillräckliga kvalifikationer i fråga om kunskaper och erfarenhet på respektive område. Utredningen bör ha frihet att bedöma sådana frågor utifrån de uppslag som har framkommit och med beaktande av vad riksdagen har uttalat. I detta sammanhang bör uppmärksammas — utom kostnadsaspekterna — de olägenheter som kan uppkomma, om den offentliga arbetsförmedlingens resurser och service inte fördelas någorlunda jämnt över arbetsmarknadens olika sektorer.

I den mån övervägandena ger vid handen att den offentliga arbetsförmedlingen inte på alla yrkesområden ensam kan svara mot rimliga krav på effektiv förmedling och särskild service i anslutning till förmedlingen, bör de fortsatta övervägandena bygga på den gällande lagstiftningen om enskild arbetsförmedling. Utredningen skall alltså utgå från förutsättningen att förmedling i förvärvssyfte inte skall tillåtas och att förmedling mot självkostnadsersättning inte får anförtros enskild person. I sistnämnda hänseende bör utredningen syfta till att kartlägga vunna erfarenheter av organisationsförmedlingarnas verksamhet. Med ledning av detta utredningsmaterial bör bedömas vilka krav som bör ställas på organisationsförmedlingarnas organisation och verksamhet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas samarbetet mellan organisationsförmedlingar och den offentliga förmedlingen. Undersökningarna bör utmynna i förslag till principer som kan tillämpas i fråga om organisationsförmedlingar inom skilda yrkesområden.

Utskottet

Arbetsförmedling får inte bedrivas i vinstsyfte. Såsom arbetsförmedling anses enligt 1 § arbetsförmedlingslagen bl. a. verksamhet för arbetsanskaffning som grundas på anställningsavtal mellan utövaren av verksamheten och den arbetsökande, om det av omständigheterna framgår att det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete. Högsta domstolen har i enlighet med dessa regler fastslagit att skrivbyråernas s. k. ambulerande verksamhet är att anse som arbetsförmedling i förvärvssyfte och således förbjuden. Ambulerande skrivbyråverksamhet innebär att en skrivbyrå mot ersättning ställer personal till en kunds förfogande för utförande av arbete hos denne, varvid kunden bestämmer arbetets omfattning och utövar arbetsledningen.

År 1966 lade en utredning fram förslag om legalisering av skrivbyråernas ambulerande verksamhet. Förslaget var kontroversiellt och bl. a. motsatte sig AMS, LO och TCO att det genomfördes. Kungl. Maj:t har inte lagt fram någon proposition på grundval av utredningen. I stället har inrikesministern förra året tillkallat en ny utredning beträffande arbetsförmedlingslagen. Utredningen skall pröva bl. a. om det inom vissa yrkesområden för tillgodoseende av speciella servicekrav — härmed avses bl. a. kontorservice av den art ambulerande skrivbyråer tillhandahåller — är berättigat att vid sidan av den allmänna arbetsförmedlingen tillåta enskild förmedling. Utredningen skall dock utgå från att förmedling i vinstsyfte inte skall vara tillåten och att förmedling mot självkostnadsersättning endast får bedrivas av organisation och alltså inte får anförtros enskild person.

I motionerna yrkas att de ambulerande skrivbyråerna skall undantas från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte. Motionerna innehåller dessutom ett yrkande att den nyligen tillsatta utredningen om arbetsförmedling skall förstärkas med representanter för skrivbyråerna och de arbetsökande kvinnorna.

Utskottet delar den uppfattning som kommit till uttryck i direktiven till den nytillsatta utredningen om arbetsförmedling inom vissa yrkesområden. I princip bör således den offentliga förmedlingen täcka alla yrkesområden och enskild förmedling utgöra ett komplement endast på vissa områden där det finns särskilda skäl. För enskild avgiftskrävande förmedling bör därvid gälla att den endast får tillåtas om den bedrivs av organisation. Mot bakgrund av dessa principer avstyrker utskottet motionsyrkandet om tillåtande av privat arbetsförmedling för enskild person på kontorsservicens område. Vid detta ställningstagande finns inte heller skäl att biträda yrkandet att den nytillsatta utredningen skall tillföras representanter för skrivbyråerna. Vad angår yrkandet att i utredningen bör ingå representanter för de arbetssökande kvinnorna vill utskottet framhålla att i utredningen ingår företrädare för olika arbetstagarorganisationer och att det därför inte kan anses erforderligt med ett arrangemang av det slag motionärerna begärt.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att motionerna I: 510 och II: 996 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 mars 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp)*, herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Hübinette (m), Eric Carlsson (cp)*, Österdahl (fp) och fru Grethe Lundblad (s);

från andra kammaren: fröken Sandell (s), fröken Wetterström (m), herrar Fredriksson (s), Larsson i Öskevik (cp), Nilsson i Kalmar (s), fru Sigurdsen (s), herr Aldén (s) och fru Fränkel (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Hübinette* (m) och fröken *Wetterström* (m), som ansett,

dels att utskottets yttrande fr. o. m. det avsnitt som börjar på s. 5 med orden »Utskottet delar» bort ha följande lydelse:

»Skrivbyråerna tillgodoser ett angeläget behov. De kan ge effektiv service till företag och andra som efterfrågar tillfällig arbetskraft. Motsvarande service kan den offentliga arbetsförmedlingen inte tillgodose. Byråerna erbjuder anställningsformer som är förmånliga för sådan arbetskraft

som inte önskar bli bunden på heltid i förvärvsarbete. Detta är till fördel för bl. a. kvinnor som på grund av arbete i hemmet endast önskar förvärvsarbete på deltid.

Skrivbyråernas ambulerande verksamhet är visserligen att betrakta som arbetsförmedling i lagens mening, men enligt utskottets åsikt kan denna verksamhet på intet sätt jämföras med den olagliga uthyrningsverksamhet av arbetskraft som pågår inom andra yrkesområden, t. ex. varven. Lagstiftningens syfte är att förhindra att arbetskraft utnyttjas genom underbetalning samt att ge myndigheterna möjlighet till överblick av arbetsmarknadsläget. Det kan inte göras gällande att dessa syften inte skulle bli tillgodosedda, om den ambulerande skrivbyråverksamheten blev tillåten. Utredningen för översyn av arbetsförmedlingslagen fann i sitt år 1966 avgivna betänkande inte något belägg för att skrivbyråernas arbetskraft skulle bli otillbörligt utnyttjad. Inte heller ur arbetsmarknadssynpunkt kan det hävdas att byråerna skulle innebära en nackdel, eftersom den offentliga vikariatsförmedlingen på kontorsservicens område inte motsvarar de anspråk som arbetsgivarna och arbetstagarna ställer.

Enligt utskottet bör man av dogmatiska skäl inte förbjuda de ambulerande skrivbyråerna. I stället bör man på nytt överväga om inte verksamheten kan legaliseras. Sådana överväganden bör innefatta såväl ett generellt tillåtande som möjligheten att verksamheten får bedrivas efter individuella tillstånd. Sistnämnda lösning föreslogs i betänkandet år 1966. Den i föl tilltagna utredningen om arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m.m. bör få sina direktiv justerade i enlighet med det ovan anförda. Utredningen bör åläggas att med förtur lägga fram förslag i frågan. Det får antas att utredningen under sitt arbete tar kontakt med berörda parter. Det förefaller därför inte erforderligt att såsom yrkas tillföra utredningen representanter för skrivbyråerna och de arbetssökande kvinnorna.»

dels att utskottet bort hemställa,

»A. att riksdagen i anledning av motionerna I: 510 och II: 996 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört om tillåtande av skrivbyråernas ambulerande verksamhet; samt

B. att motionerna, i den mån de inte behandlats under A, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.»