

Nr 1540

Av herr **Björkman m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 166, med förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

(Lika lydande med motion nr 1323 i Första kammaren)

I propositionen 1970: 166 föreslår Kungl. Maj:t dels att straffet för arbetsförmedling i förvärvssyfte skärps, dels att även den som bereder arbete åt någon som har anvisats arbete genom sådan förmedling skall kunna straffas. I båda fallen förordas att straffmaximum bestäms till fängelse i sex månader. Förslaget grundar sig på en utredning om arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m. som tillstattes i november 1969 och vars resultat redovisades i en promemoria i juli 1970.

Syftet med propositionen anges vara att åstadkomma bättre efterlevnad av det rådande förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte.

I motionsparet I: 510 och II: 996 vid 1970 års riksdag hemställdes med anledning av den år 1969 tillsatta utredningen om sådan ändring i lagen om arbetsförmedling att de ambulerande skrivbyråerna skulle undantas från det generella förbudet mot arbetsförmedling och att utredningen skulle förstärkas med representanter för skrivbyråerna och de arbetssökande kvinnorna. Motionerna avsågs av riksdagen.

Innehållet i nämnda motionspar kan sammanfattas i följande.

1. De ambulerande skrivbyråerna fyller ett angeläget och från samhällets synpunkt väsentligt behov. Detta framgår av att ett stort antal personer, främst gifta kvinnor, söker tillfälliga anställningar genom skrivbyråernas förmedling. Många statliga och kommunala myndigheter, företag och organisationer anlitar skrivbyråernas service för att erhålla arbetskraft för vikariat eller vid tillfällig toppbelastning. Bland dessa kan nämnas justitiedepartementet, ecklesiastikdepartementet, överståthållarämbetet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, Landstingens inköpscentral, Sveriges Radio.

2. År 1965 tillsattes en utredning för att överse lagen om arbetsförmedling. Utredningen framhöll i sin i oktober 1966 avlämnade promemoria att det fanns starka skäl att undanta den ambulerande skrivbyråverksamheten från förbudet mot arbetsförmedling. Majoriteten inom utredningen framlade också förslag till lagändring i detta syfte. Det tillstyrktes av flertalet remissinstanser. Det avstyrktes endast av en majoritet i AMS:s styrelse, av LO och TCO. De tillstyrkande remissinstanserna framhöll att det fanns ett berättigat behov av de ambulerande skrivbyråerna

och att detta borde tillgodoses. Förslaget föranledde emellertid icke proposition till riksdagen.

3. Några anmärkningar har icke riktats mot skrivbyråerna vare sig från de arbetssökande eller från kunderna. Motsatsen har varit fallet. Skrivbyråerna erlägger sociala avgifter och betalar semesterersättning efter samma grunder som andra företag.

4. Det är främst gifta kvinnor som söker anställning genom skrivbyråerna. Såväl dessa som myndigheter, företag och organisationer anlitar byråernas service trots vetenskapen om att dessas verksamhet, efter domar i högsta domstolen, är att anse som olaglig. Ett av huvudmotiven för det av riksdagen 1970 beslutade nya skattesystemet var att det skulle främja kvinnornas intresse av att söka arbete utanför hemmet.

5. Hänsyn bör tas till internationella förhållanden. Skrivbyråverksamhet är legal i tio länder i Europa, bland dem de skandinaviska länderna. Lagstiftningen inom Norden bör vara enhetlig även på detta område.

Genom ett under våren 1970 aktualiserat fall visade det sig att även privata initiativ för att förmedla tillfälliga dagbarnvårdare kom i kollision med lagen om arbetsförmedling. På en fråga i riksdagen om tilläggsdirektiv till den sittande utredningen för att möjliggöra sådan förmedling svarade inrikesministern att han inte ämnade ta initiativ till någon ändring av direktiven. Enligt hans uppfattning var Sverige genom en internationell konvention bundet att inte tillåta sådan förmedling. Detta gällde även arbetsförmedling på självkostnadsbasis bedriven av enskilda personer, och denna princip funnes det, enligt hans uppfattning, ingen anledning för Sverige att frångå på något enstaka område.

Utredningen har icke kunnat gendriva den uppfattning som kom till uttryck i förenämnda motioner och i den fråga som ställdes i riksdagen beträffande tillfälliga dagbarnvårdare. Det måste betraktas som otillfredsställande att de som anlitar skrivbyråernas service icke getts tillfälle att till utredningen framföra sina synpunkter och skälen till att de föredrar skrivbyråerna framför den offentliga arbetsförmedlingen.

Starka invändningar har riktats bl. a. mot att någon gränsdragning mellan entreprenad och uthyrning av arbetskraft inte gjorts och att icke heller någon definition presterats av de i detta sammanhang viktiga arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen.

Flera remissinstanser har understrukt angelägenheten av att det av lagen framgår vad som är att anse om arbetsförmedling. Man torde enligt departementschefens mening 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 verksamheten har detta huvudsakliga syfte.» Departementschefen medger att denna lagstiftningsteknik på det straffrättsliga området kan sägas vara mindre tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Han finner dock för sin del en »viss garanti från rättssäkerhetssynpunkt» i den omständigheten att åtal för olaga arbetsförmedling i allmänhet kommer till stånd efter anmälan av AMS

och att denna garanti »stärks efter hand som man får en rikare rättspraxis på detta område».

Det är uppenbart att detta måste innebära stor osäkerhet för dem som berörs av straffskärpnigen. De kan inte i förväg avgöra när en handling är brottslig eller inte.

Åtskilliga invändningar skulle kunna anföras även ur remissyttranden som enligt propositionen har tillstyrkt förslaget. I en del fall har detta skett under vissa bestämda villkor. Så är fallet med exempelvis Svenska kommunförbundet och SHIO.

Utredningen har bl. a. hänvisat till att frihetsberövande ingår i straffskalan i Danmark, Finland och Norge. Skrivbyråverksamhet är i dessa länder över huvud icke straffbar.

Från internationell synpunkt ter det sig minst sagt märkligt att just Sverige skall skärpa straffskalan för en åtgärd som i det övriga Europa — med undantag för Italien — icke betraktas som brott och att detta förslag framlägges vid samma tidpunkt då Sverige inleder överläggningar om anslutning till EEC.

Även utredningen var medveten om att det framlagda förslaget är ofullständigt i väsentliga avseenden. Begreppet arbetsförmedling är icke preciserat. Något svar på om det föreligger behov av speciell service på vissa områden ges icke heller. Att i ett delbetänkande föreslå straffskärpning och först senare ta itu med väsentliga frågeställningar, t. ex. angående avgränsningen av den brottsliga gärningen, betecknas i ett remissyttrande som förkastligt. Kritiken mot utredningens sätt att angripa problemen kan sammanfattas i följande utdrag ur Stockholms handelskammars remissyttrande:

Gränsen mellan tillåten entreprenadverksamhet och olaglig uthyrningsverksamhet har visat sig så svår att ange i lagtexten att utredningen avstått från att ens försöka detta. Enligt förslaget skall det få ankomma på rättstillämpningen att närmare bestämma gränsen mellan lagligt och olagligt handlande.

Enligt svensk rättstradition skall brottsliga handlingar, dvs. handlingar som är straffbelagda, vara i lagen klart preciserade. Detta rättssäkerhetskrav gör sig starkare gällande ju strängare straffet är. Inte ens med mycket små pretentioner på rättssäkerhet torde man kunna acceptera en straffbestämmelse där lagstiftaren inte själv kan göra klart för sig när den skall träda i funktion.

Svensk rättstradition bjuder vidare att man i fråga om straffens stränghet tar hänsyn till om den straffbara gärningen står i strid med det s. k. allmänna rättsmedvetandet. I fråga om de s. k. skrivbyråernas verksamhet torde det för allmänheten te sig närmast absurt att skrivbyråerna och deras kunder skulle göra sig skyldiga till brott som renderar ett årslångt fängelsestraff. Enligt Handelskammarens mening synes utredningen härvidlag ha gått över gränsen för det rimliga i sin i och för sig lovvärda ambition att följa regeringens utredningsdirektiv.

Även i remissyttranden som enligt uppgift i propositionen tillstyrker höjning av straffmaximum uttalas stor tveksamhet. Hovrätten för Västra Sverige säger exempelvis följande:

Enligt hovrättens mening är det från principiella utgångspunkter olyckligt att det inte i lagen tydligt anges vilka förfaranden som är straffbara. Att detta ur rättsäkerhetssynpunkt är otillfredsställande behöver inte närmare utvecklas. Då det nu

föreslås att straffet skall skärpas framstår det som än mer angeläget att närmare bestämma innebörden av begreppet arbetsförmedling. Det är därför beklagligt att utredningen icke ansett det möjligt att finna en legal definition på begreppet uthyrningsverksamhet och avgränsa denna verksamhet från entreprenad och andra liknande avtalsförhållanden.

— — —

Enligt utredningens mening skulle det emellertid icke ens vara lämpligt med en så klar gränsdragning att den kan fixeras i författningstext eftersom den snabba förändringen av förhållandena inom näringslivet och på arbetsmarknaden på kort tid skulle kunna göra en sådan gränsdragning inaktuell (s. 27 och 34). Hovrätten delar inte denna uppfattning. På straffrättens område är det av största vikt att man undviker bestämmelser vilka undan för undan kan ges en ny innebörd. Man skulle då inte på förhand kunna ta reda på om ett visst förfarande är straffbart men likväl kunna bli straffad därför om verksamheten i efterhand av domstol bedöms som olaglig.

I remissyttrande över det förra betänkandet år 1966 framhöll kommerskollegium och handelskamrarna bl. a. att skrivbyråerna på ett betydligt bättre sätt än den offentliga arbetsförmedlingen kunde tillgodose myndigheters och företags behov av tillfällig kontorspersonal. Vidare framhölls hur väl byråerna fungerade och att de till skillnad från den offentliga arbetsförmedlingen kunde bespara dem som anlitar deras tjänster åtskilliga administrativa göromål. I remissyttrande över det senaste betänkandet framhåller kommerskollegium att de synpunkter som nu har lagts fram av utredningen inte ger kommerskollegium anledning att frångå sina tidigare synpunkter. Snarare har kollegiets ytterligare erfarenhet stärkt dess uppfattning att byråerna på ett överlägset sätt tillgodoser såväl avnäm- som arbetstagarintressen. Mot denna bakgrund kan det bedömas som osannolikt att den offentliga arbetsförmedlingen ens med förstärkta resurser och med en klar monopolställning någonsin kan komma att motsvara de önskemål och det behov som de enskilda skrivbyråerna tillgodoser.

Att genomföra en lagstiftning som är behäftad med så stor osäkerhet och oklarhet bör inte komma i fråga.

Under återopande av vad här anförts hemställes,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Majt:s proposition nr 166;

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om förslag till sådan ändring i lagen om arbetsförmedling att de ambulerande skrivbyråerna och förmedling av dagbarnvårdare samt service av liknande art undantas från det generella förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte.

Stockholm den 17 november 1970

Folke Björkman (m)

Bengt Sjönell (cp)

Astrid Kristensson (m)

Karin Wetterström (m)

Tage Magnusson (m)

Ingrid Sundberg (m)

i Borås