

Nr 93

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling, jämte motioner.

Genom en den 23 oktober 1970 dagtecknad proposition, nr 166, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande i ämnet väckta motioner

1) de likalydande motionerna I: 1322 av herr *Ernulf m. fl.* och II: 1541 av herr *Mundebo m. fl.* samt

2) de likalydande motionerna I: 1323 av herr *Åkerlund m. fl.* och II: 1540 av herr *Björkman m. fl.*

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.

Av propositionen återges i det följande — förutom författningsförslaget — endast valda delar av vad föredragande departementschefen anfört. Beträffande redogörelse för gällande bestämmelser, promemorian »Olaga arbetsförmedling», avgiven av utredningen angående arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m., samt remissyttrandena över promemorian får utskottet hänvisa till propositionen.

Det vid propositionen fogade författningsförslaget är av följande lydelse.

1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 2 avd. Nr 93*

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.

Motionsyrkandena

1) I motionerna I: 1322 och II: 1541 hemställs att riksdagen måtte avslå propositionen samt att »riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär skyndsamma åtgärder för förbättrad förmedling av korttidsanställd arbetskraft på kontorsområdet».

2) I motionerna I: 1323 och II: 1540 hemställs att riksdagen måtte avslå propositionen samt att »riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om förslag till sådan ändring i lagen om arbetsförmedling att de ambulera skrivbyråerna och förmedling av dagbarnvårdare samt service av liknande art undantas från det generella förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna I: 1322 och II: 1540.

Departementschefen

Allmänna synpunkter

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

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.

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 arbetssökande, 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 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. Här 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.

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 föreslår 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.

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 uppsålligt 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 verkningslöst 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.

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 överväganden 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.

Specialmotivering

8 §.

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 §.

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.

Ikraftträdande

Som framgår av min redogörelse i det föregående för den s. k. uthyrningsverksamheten vid varven 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.

Utskottet

Enligt arbetsförmedlingslagen är arbetsförmedling som bedrivs i förvärvssyfte förbjuden medan förmedling som utförs utan avgift eller mot självkostnadsersättning är tillåten under vissa villkor. Lagen äger tillämpning inte bara på sådan verksamhet som vanligen innefattas under begreppet arbetsförmedling. Hit hänförs enligt uttrycklig bestämmelse även s. k. uthyrning av arbetskraft, dvs. sådan verksamhet för arbetsanskaffning som grundas på anställningsavtal mellan verksamhetens utövare och den arbetssökande, om det huvudsakliga syftet med anställningen är att förmedla arbete åt den arbetssökande. Uthyrning av arbetskraft har enligt rättspraxis ansetts föreligga exempelvis i fråga om sådana skrivbyråer, som ställt sina anställda till en beställares disposition för att under dennes ledning och i dennes lokaler utföra efter hand anvisade arbetsuppgifter. Andra former av skrivbyråverksamhet, exempelvis där arbetet sker i byråns egna lokaler och under innehavarens direkta arbetsledning eller sådant skrivarbete som visserligen görs hos beställaren men som avser på förhand bestämda arbetsuppgifter vilka utförs på ett självständigt sätt, räknas emellertid inte som arbetsförmedling och faller således utanför lagen. Motsvarande gränsdragning gäller vid andra fall av ambulerande verksamhet.

Trots det rådande förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte förekommer sådan förmedling på flera områden, främst i fråga om arbetskraft till varvsindustrin och kontorsområdet. Mot den bakgrunden erhöll den i november förra året tillkallade utredningen angående arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m. i uppdrag att med förtur lägga fram förslag till åtgärder för att stärka lagstiftningens effektivitet. I förevarande proposition, som bygger på en av utredningen avgiven promemoria, föreslås bl. a. skärpta straff för vinstsyftande arbetsförmedling och utvidgning av straffbarheten till att omfatta även den som utnyttjar sådan förmedling.

I utredningens uppdrag ingick även att söka åstadkomma en klarare gränsdragning mellan s. k. uthyrning av arbetskraft, dvs. arbetsförmedling i lagens mening, och uppdragsverksamhet eller entreprenad. Enligt promemorian fann utredningen det inte möjligt att i lag uttömmande ange vilka former av verksamhet som skall bedömas som arbetsförmedling. Departementschen delar denna uppfattning.

I motionerna I: 1323 och II: 1540 yrkas avslag på propositionen. Motionärerna framför kritik mot att det framlagda författningsförslaget inte innehåller någon gränsdragning mellan entreprenad och uthyrning av arbetskraft. I anslutning till vissa remissuttalanden hävdar motionärerna att detta måste innebära stor osäkerhet för dem som berörs av straffskärpningen, eftersom de inte på förhand kan avgöra om en handling är brottslig eller ej. I motionerna hävdas att en närmare bestämning av begreppet arbetsförmedling framstår som än mer angelägen då man föreslår en straffskärpning på området.

I fråga om gränsdragningsproblemet vill utskottet för egen del anföra följande. Vid all straffrättslig lagstiftning bör principen naturligtvis vara att så långt möjligt i lagtexten avgränsa den brottsliga gärningen från vad som är tillåtet handlande. Utskottet delar därför departementschefens uppfattning att det ur rättssäkerhetssynpunkt kan synas mindre tillfredsställande att arbetsförmedlingslagen inte innehåller någon definition på vad som är arbetsförmedling. Samtidigt har utskottet i likhet med departementschefen och utredningen kommit till den uppfattningen, att det i förevarande fall inte är möjligt att i lagtext åstadkomma en definition, som på en gång fyller kraven på erforderlig precisering och behovet att fånga in hela den rikt skiftande och föränderliga verksamhet, som lagen avser att reglera. Avgörande för bedömningen av vad som är arbetsförmedling måste alltså, liksom hittills, bli det huvudsakliga syftet med anställningsavtalet mellan den arbetsökande och den som bedriver arbetsanskaffning. Därvid bör såsom departementschefen framhållit ledning kunna hämtas från utredningens uttalanden om olika faktorer av betydelse för gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft (arbetsförmedling) och entreprenad. När det gäller rättssäkerhetssynpunkterna tillgodoses dessa i väsentlig mån genom att åtal för olaga arbetsförmedling i allmänhet kommer till stånd först efter anmälan från arbetsmarknadsstyrelsen, som dessförinnan regelmässigt delger vederbörande sin uppfattning om verksamheten och bereder honom tillfälle att frivilligt avveckla densamma. Med hänsyn till det anförda anser utskottet den lagstiftningsteknik, som man således tvingas använda på detta område och som f. ö. tillämpas även i andra straffrättsliga sammanhang, icke utgöra hinder mot den föreslagna straffskärpningen.

Även i motionerna I: 1322 och II: 1541 yrkas att riksdagen måtte avslå propositionen. Enligt motionärerna visar omfattningen av den enskilda förmedlingsverksamheten inom i första hand kontors- och varvsindustriområdet att den offentliga förmedlingens insatser inte varit tillräckliga. Motionärerna anser det därför mera angeläget att effektivisera den offentliga arbetsförmedlingen och överväga ökad auktorisering av enskilda förmedlingar än att genomföra en straffskärpning. Motionärerna hävdar vidare att det är olämpligt att straffa den som utnyttjar vinstsyftande arbetsförmedling, eftersom orsaken till vederbörandes handlande är att det allmänna inte kunnat fylla sin uppgift att förmedla erforderlig arbetskraft. Dessutom står en på detta sätt utvidgad straffbarhet knappast i överensstämmelse med lagstiftningen på andra områden.

Motionärernas påstående att orsaken till den olagliga arbetsförmedlingen är att det allmänna inte kunnat fylla sin uppgift att förmedla erforderlig arbetskraft torde inte vara riktigt. På det område där de allvarligaste problemen råder, nämligen inom varven, har uthyrningsverksamheten sin egentliga grund i att varven genom det systemet fått en möjlighet att genom en särskild ekonomisk förmån till arbetslagarna få fram ett marginellt tillskott av arbetskraft.

Som framgår av vad ovan anförts har nuvarande lagstiftning, som inte stadgar strängare straff än böter för överträdelse av förbudet, visat sig vara mindre effektiv för att hindra den vinstsyftande förmedlingsverksamheten. Bötesstraffet har, med tanke på de goda förtjänster som torde vara förknippade med denna verksamhet, uppenbarligen haft liten betydelse som avhållande faktor, samtidigt som den förhållandevis ringa påföljden kan ha medfört att brottet betraktas som ganska bagatellartat. Enligt utskottets mening är det därför nödvändigt att införa mera effektiva påföljder för överträdelse av förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte. Utskottet biträder propositionsförslaget att höja straffmaximum för den som bedriver sådan förmedling till fängelse sex månader. Utskottet vill i likhet med departementschefen framhålla att fängelse som påföljd torde bli aktuell endast i grövre fall, såsom vid upprepad brottslighet eller då vinstsyftande arbetsförmedling i annat fall bedrivs i öppet trots mot gällande lagstiftning.

Beträffande förslaget att utvidga straffbarheten till att omfatta även den som utnyttjar arbetsförmedling, som sker i förvärvssyfte, uttalar departementschefen att utvidgningen motiveras bl. a. av att den föreslagna straffskärpningen för den som bedriver vinstsyftande arbetsförmedling kan väntas medföra att sådan förmedling av anställningar här i riket förläggas utomlands. Detta leder i sin tur till att den avsedda effektiviseringen av lagstiftningen skulle väsentligt reduceras. Departementschefen hänvisar också till utredningen, som bl. a. hävdar att det måste anses befogat att straffa den, som genom sin efterfrågan på arbetskraft ger upphov till olaga arbetsförmedling och som medvetet begagnar sig av en verksamhet som samhället fördömer. Utskottet ansluter sig till dessa synpunkter och tillstyrker propositionsförslaget även i denna del, som bl. a. innebär att åtal mot utnyttjare av vinstsyftande arbetsförmedling får ske först efter anmälan från arbetsmarknadsstyrelsen.

I övriga delar föranleder propositionen inte något uttalande från utskottets sida. Med hänvisning härtill och till vad ovan anförts tillstyrker utskottet propositionen. Därmed avstyrks motionerna i motsvarande delar.

I motionerna I: 1323 och II: 1540 yrkas vidare att den s. k. ambulering skrivbyråverksamheten samt förmedling av dagbarnvårdare och service av liknande art genom lagändring undantas från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte. Beträffande skrivbyråerna anför motionärerna bl. a. att dessa fyller ett angeläget och ur samhällets synpunkt väsentligt behov samt att några anmärkningar icke riktats mot skrivbyråerna vare sig från de arbetssökandes eller från kundernas sida. Eftersom ambulering skrivbyråverksamhet enligt motionärerna är tillåten i tio europeiska länder, bland dem de övriga skandinaviska länderna, bör vid frågans bedömning hänsyn tas även till internationella förhållanden.

Motioner med samma yrkande i fråga om skrivbyråerna har på hemställan av andra lagutskottet avslagits av årets riksdag under vårsessionen.

I sitt utlåtande förklarade sig utskottet dela den uppfattning som kommit till uttryck i direktiven för utredningen angående arbetsförmedling inom vissa yrkesområden m. m., nämligen 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. Enligt utskottets mening föreligger inte någon anledning för riksdagen att frångå sitt ställningstagande. Som departementschefen framhållit i propositionen är det oförenligt med samhällets ansvar för den enskildes rätt till arbete att samhället tillåter att någon bereder sig vinst på att förmedla arbete åt andra. Den principiella utgångspunkten bör enligt utskottet vara att all arbetsförmedling skall lämnas kostnadsfritt genom det allmännas försorg. Utskottet vill emellertid erinra om att, i den mån arbetsgivare eller arbetstagare anser att det på något område finns behov av särskild service utöver den som lämnas av den offentliga förmedlingen, det står fritt för organisation som de tillhör att efter anmälan till eller tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen anordna enskild förmedling kostnadsfritt eller mot självkostnadsersättning. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet de förevarande motionsyrkandena. Samtidigt vill utskottet betona att detta ställningstagande avser endast den del av skrivbyråverksamheten, som omfattar uthyrning av arbetskraft och som därmed är att hänföra till arbetsförmedling. Övrig skrivbyråverksamhet berörs, som framgår av vad utskottet inledningsvis anført, inte av förbudet.

I motionerna I: 1322 och II: 1541 hemställs slutligen att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära skyndsamma åtgärder för förbättrad förmedling av korttidsanställd arbetskraft på kontorsområdet. I anledning av detta yrkande vill utskottet först erinra om att utredningen angående arbetsförmedling på vissa yrkesområden m. m. under sitt fortsatta arbete bl. a. skall undersöka behovet av speciella åtgärder för att effektivisera förmedlingen av tillfälliga anställningar inom kontorsområdet. Arbetsmarknadsstyrelsen som tillsynsmyndighet bör ha sin uppmärksamhet riktad på det av motionärerna aktualiserade problemet och vidta erforderliga åtgärder för att möta den ytterligare belastning på den offentliga förmedlingen, som kan bli följderna av de i propositionen framlagda förslagen. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att motionerna i förevarande del inte påkallar något riksdagens initiativ.

Utskottet hemställer,

A. att riksdagen med avslag på motionerna I: 1322 och II: 1541 samt I: 1323 och II: 1540 i motsvarande delar bifaller propositionen 1970: 166;

B. att motionerna I: 1323 och II: 1540, såvitt gäller yrkandet om vissa undantag från arbetsförmedlingslagen, inte föranleder någon riksdagens åtgärd; samt

C. att motionerna I: 1322 och II: 1541, såvitt gäller yrkandet om åtgärder för förbättrad förmedling av korttidsanställd kontorspersonal, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 december 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)*, Wanhainen (s)*, Axelson (fp) och fröken Pehrsson (cp);

från andra kammaren: herr Odhe (s), fröken Sandell (s), herrar Ringaby (m), Nilsson i Kalmar (s)*, fru Nilsson (cp), herr Aldén (s), fru Håvik (s) och herr Romanus (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I.

av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Hübinette* (m), *Axelson* (fp), fröken *Pehrsson* (cp), herr *Ringaby* (m), fru *Nilsson* (cp) och herr *Romanus* (fp), vilka ansett

att det avsnitt av utskottets yttrande, som börjar på s. 13 med orden »I fråga» och slutar på s. 14 med orden »motsvarande delar» bort ersättas med text av följande lydelse:

»I fråga om gränsdragningsproblemet vill utskottet för egen del anföra följande. Vid all straffrättslig lagstiftning bör principen naturligtvis vara att så långt möjligt i lagtexten avgränsa den brottsliga gärningen från vad som är tillåtet handlande. Från den utgångspunkten måste det enligt utskottet betecknas som klart otillfredsställande att arbetsförmedlingslagen inte innehåller någon definition på vad som är arbetsförmedling. Som framhålls av flera remissinstanser, bl. a. av hovrätten för Västra Sverige och andra instanser som representerar stor juridisk sakkunskap, är det givetvis särskilt angeläget att söka åstadkomma en tydlig gränsdragnin då man, som nu föreslås, avser att skärpa straffet. Trots dessa betänkligheter har utskottet dock kommit till den uppfattningen, att det i varje fall för närvarande inte är möjligt att i lagtext definiera begreppet arbetsförmedling på ett sätt, som på en gång fyller kraven på erforderlig precisering och behovet att fånga in hela den rikt skiftande och föränderliga verk-

samhet, som lagen avser att reglera. I likhet med riksåklagaren anser utskottet emellertid att gränsdragningsfrågan bör övervägas ytterligare. Avgörande för bedömningen av vad som är arbetsförmedling måste tills vidare, liksom hittills, bli det huvudsakliga syftet med anställningsavtalet mellan den arbetssökande och den som bedriver arbetsanskaffning. Därvid bör såsom departementschefen framhållit ledning kunna hämtas från utredningens uttalanden om olika faktorer av betydelse för gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft (arbetsförmedling) och entreprenad.

I anslutning till det nu sagda vill utskottet framhålla, att gränsdragningsproblemet uppenbarligen medför särskilda svårigheter för skrivbyråerna, som i åtskilliga fall funnit det praktiskt att låta sin personal utföra arbetet hos beställaren. Under vissa — och för närvarande mycket oklara — förutsättningar kan sådant arbete komma att anses som olagligt, vilket framstår som en orimlig konsekvens av bristen på en klar definition. Med hänsyn härtill vill utskottet redan nu uttala att eftersom man, som utskottet funnit, tvingas acceptera den lagstiftningsteknik, som används i arbetsförmedlingslagen, så bör undantag från lagens tillämpning göras beträffande skrivbyråverksamheten.

Även i — — — (= utskottet) — — — andra områden.

Utskottet kan för sin del instämma i motionärernas påstående att orsaken till den olagliga arbetsförmedlingen är att det allmänna inte kunnat fylla sin uppgift att förmedla erforderlig arbetskraft, i varje fall såvitt gäller skrivbyråverksamheten. Omfattningen av denna verksamhet visar att den offentliga förmedlingens insatser på detta område varit otillräckliga.

Som framgår — — — (= utskottet) — — — gällande lagstiftning.

Förslaget att utvidga straffbarheten till att omfatta även den som utnyttjar vinstsyftande arbetsförmedling har kritiserats av ett antal remissinstanser, som även i denna fråga anfört bl. a. att förslaget är diskutabelt ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom den brottsliga gärningen inte klart definierats i lagen. Departementschefen uttalar att utvidgningen motiveras bl. a. av att den föreslagna straffskärpningen för den som bedriver vinstsyftande arbetsförmedling kan väntas medföra att sådan förmedling av anställningar här i riket förläggs utomlands. Detta leder i sin tur till att den avsedda effektiviseringen av lagstiftningen skulle väsentligt reduceras. Utskottet vill med hänsyn härtill inte motsätta sig förslaget men förutsätter att den föreslagna bestämmelsen utnyttjas med stor återhållsamhet.

I övriga — — — (= utskottet) — — — motsvarande delar.»

II.

av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Hübinette* (m), *Axelsson* (fp), fröken *Pehrsson* (cp), herr *Ringaby* (m), fru *Nilsson* (cp) och herr *Romanus* (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande, som börjar på s. 14 med orden

»Motioner med» och slutar på s. 15 med orden »av förbudet» ersätts med text av följande lydelse:

»Såsom framhålls i motionerna fyller skrivbyråer, som driver ambulerande verksamhet, en värdefull funktion genom att på ett effektivt sätt förmedla personal för korttids- och vikariatstjänstgöring inom kontorsbranschen. Jämförd med den offentliga förmedlingen har denna verksamhet åtskilliga fördelar för både arbetsgivare och arbetstagare. Genom att personalen är anställd vid byrån kan denna lämna en särskild service, som den offentliga förmedlingen inte kan erbjuda. Några skadeverkningar behöver, såvitt utskottet kan bedöma, inte befaras om den ambulerande skrivbyråverksamheten bedrivs under offentlig kontroll. Det skulle vidare bli förenat med svårigheter att, om verksamheten tvingades upphöra, fullt ut ersätta den med likvärdig arbetsförmedling. Utskottet vill här också betona svårigheten att dra en gräns mellan den stationära eller eljest fullt lagliga skrivbyråverksamheten och den verksamhet, som anses innefatta uthyrning av arbetskraft och således drabbas av lagens förbud.

I en promemoria, som avgavs år 1966 av utredningen för översyn av arbetsförmedlingslagen, föreslogs en sådan ändring av arbetsförmedlingslagen att arbetsmarknadsstyrelsen skulle få befogenhet att ge tillstånd till ambulerande skrivbyråverksamhet. Förslaget innebar vidare bl. a., att Kungl. Maj:t skulle bestämma vilka personalkategorier som tillstånd fick avse, att tillstånd skulle få ges endast för ett år i sänder samt att som villkor för tillstånd skulle lämnas föreskrifter om bl. a. de avgifter, som skulle få tas ut i verksamheten. Förslaget tillstyrktes av flertalet remissinstanser.

Utskottet anser även för egen del att starka skäl talar för att den ambulerande skrivbyråverksamheten bör undantas från förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte. 1966 års utredningsförslag är enligt utskottets mening väl ägnat att ligga till grund för en lagändring i detta syfte. Kungl. Maj:t bör på grundval av detta förslag förelägga 1971 års vårriksdag proposition med förslag i ämnet. Lagändringen bör därmed kunna träda i kraft samtidigt med de i detta utlåtande behandlade författningsförslagen.»

dels ock att utskottet under B. bort hemställa

»*dels* att riksdagen i anledning av motionerna I: 1323 och II: 1540 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om förslag till 1971 års vårriksdag om sådan ändring i lagen om arbetsförmedling att den ambulerande skrivbyråverksamheten undantas från det generella förbudet mot arbetsförmedling i förvärvssyfte; och

dels att motionerna, såvitt gäller yrkandet om undantag från arbetsförmedlingslagen för förmedling av dagbarnvårdare och service av liknande art, inte föranleder någon riksdagens åtgärd.»