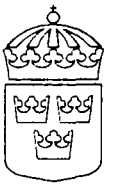
Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1989/90:AU14

Arbetsförmedlingslagen



1989/90
AU14

Sammanfattning

I betänkandet behandlas åtta motioner från den allmänna motionstiden under förra riksmötet som avser arbetsförmedlingslagen. Samtliga motioner avstyrks av utskottet med hänvisning till pågående beredning inom regeringskansliet av en nyligen företagen översyn av arbetsförmedlingslagen.

Till betänkandet har fogats en reservation.

Motionerna

1988/89:A204 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att möjliggöra kompletterande, fristående arbetsförmedling.

1988/89:A212 av Margareta Fogelberg och Sigge Godin (båda fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att möjliggöra kompletterande, fristående arbetsförmedling på kulturområdet.

1988/89:A214 av Göthe Knutson m.fl. (m, fp, c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning med uppgift att utreda möjligheterna att på försök tillåta fristående arbetsförmedlingar för specifika yrkesområden i enlighet med vad i motionen anförts.

1988/89:A224 av Anna Wohlin-Andersson och Marianne Andersson (båda c) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att arbetsförmedlingslagen omedelbart bör ses över, så att man inte i onödan försvårar idéutveckling och arbetsförutsättning i tjänsteföretagen.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:N255.

1988/89:A261 av Ingrid Sundberg m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om avskaffande av arbetsförmedlingsmonopolet inom kultursektorn.

1* *Riksdagen 1989/90. 18 saml. Nr 14*

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:Kr314.

1988/89:A276 av Olof Johansson m.fl. (c) vari yrkas

7. att riksdagen hos regeringen hemställer om en översyn av arbetsförmedlingslagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

1988/89:A285 av Sonja Rembo m.fl. (m) vari yrkas

7. att riksdagen beslutar att ändra lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling, så att enskilda arbetsförmedlingar kan etableras i enlighet med vad som i motionen anförs.

1988/89:A743 av Kjell-Arne Welin (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om försök med arbetsförmedling i olika alternativa former.

Utskottet

Bakgrund

Ansvaret för arbetsförmedlingen i Sverige åvilar i princip det allmänna som genom arbetsmarknadsverket skall bistå arbetssökande och arbetsgivare att skaffa arbete eller tillhandahålla arbetskraft. Förmedlingen skall vara avgiftsfri.

Även privat arbetsförmedling får förekomma i viss begränsad omfattning och i noggrant reglerade former. Bestämmelserna om sådan arbetsförmedling finns i lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling, arbetsförmedlingslagen.

Arbetsförmedlingslagen är utformad med ILO-konventionen 1933 nr 34 om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som grund. Konventionen reviderades 1949 (nr 96).

Enligt lagen får arbetsförmedling inte bedrivas i förvärvssyfte. Det enda undantaget härifån avser förmedling till och från utlandet av musiker och sceniska artister. Vidare kan tillstånd meddelas för arbetsförmedling som inte bedrivs i förvärvssyfte men väl mot någon form av ersättning. Den som bedriver avgiftsfri arbetsförmedling behöver inget tillstånd men måste anmäla verksamheten till AMS inom viss tid.

Arbetsförmedlingslagen innehåller ingen definition av begreppet arbetsförmedling. Däremot anges att visst slag av verksamhet skall anses såsom arbetsförmedling enligt lagen. Vad som avses är anställningsavtal som träffas mellan utövare av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande. Om det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden skall sådan förmedling anses som arbetsförmedling enligt lagen.

Bestämmelserna i arbetsförmedlingslagen är straffsanktionerade.

Frågan om arbetsförmedlingslagens tillämplighet och räckvidd har länge varit kontroversiell. Det har då främst gällt olika former av privat arbetsförmedling på kultur- och kontorsområdena. Problemet har varit att fastställa en skiljelinje mellan självständigt arbetsuppdrag (entreprenad) och uthyrning av arbetskraft. Om verksamheten har

ansetts utgöra entreprenadverksamhet har arbetsförmedlingslagens regler inte varit tillämpliga. Om syftet med verksamheten i stället ansetts vara att ställa arbetskraft till en beställares förfogande, dvs. att hyra ut arbetskraften, har lagreglerna däremot varit tillämpliga. Denna metod att tolka begreppet arbetsförmedling har slagits fast av högsta domstolen genom de avgöranden som refererats i NJA 1962 s. 820 och NJA 1973 s. 562 och bekräftats genom två nyligen avkunnade domar, DB 22 och 23 för 1989. Frågan har utretts upprepade gånger och berörts i olika lagstiftningssammanhang. Från senare tid kan nämnas arbetsförmedlingsutredningen, som hade i uppdrag att bl.a. överväga åtgärder för att komma till rätta med vissa problem rörande arbetsförmedlingslagens tillämpning på arbetsmarknaden, dels för korttidsanställda på kontorsområdet, dels för kulturområdet liksom vissa andra områden på arbetsmarknaden. Utredningen presenterade ett delbetänkande (Ds A 1982:2) men lades kort därefter ned. Såvitt gäller kulturområdet bör nämnas att AMS-kommittén, som hade i uppdrag att gör en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation, i sitt slutbetänkande Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde (SOU 1985:7 och 9) framförde att det allmänna även i fortsättningen borde ha ansvaret för kulturarbetsförmedling i form av en fristående statlig stiftelse. Kommittén uttalade sig även om behovet av en översyn av arbetsförmedlingslagen, bl.a. mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter rörande arbetsförmedlingsutredningens delbetänkande. En sådan översyn borde enligt kommittén komma till stånd i syfte att ge lagen ökad klarhet och bättre redaktionell utformning. Något behov av att ompröva lagens allmänna inriktning ansågs emellertid inte föreligga.

I regeringens proposition 1985/86:138 om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde m.m. framförde departementschefen som sin uppfattning att förmedlingen av arbeten inom kulturområdet även i fortsättningen borde bedrivas inom arbetsmarknadsverket och att organisationen härför borde förstärkas. Departementschefen instämde i uppfattningen att en översyn av arbetsförmedlingslagen behövdes och erinrade om att det inom arbetsmarknadsdepartementet nyligen påbörjats ett sådant arbete.

Den numera genomförda översynen redovisas i departementspromemorian Ds 1989:30, ARBETSFÖRMEDLINGSLAGEN — en översyn. I promemorian sägs att under arbetets gång den slutsatsen dragits att det knappast räcker att begränsa översynen till en rent lagteknisk översyn, om man på ett mer avgörande sätt vill komma till rätta med de problem som i dag anses förknippade med lagen. Förutom vissa ändringar av lagteknisk natur föreslås därför en särreglering av uthyrning av arbetskraft, dvs. en verksamhet som i dag enligt lagen anses som en form av arbetsförmedling och är förbjuden om den drivs i vinstsyfte. Förslaget innebär att sådan uthyrningsverksamhet som kan betraktas som seriös legaliseras och underkastas kontroll i stället för att som i dag vara generellt förbjuden. Företag som bedriver uthyrningsverksamhet som kan anses önskvärd ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt skall med förslaget kunna få tidsbegränsade tillstånd av AMS att

bedriva sådan verksamhet. Vidare skall uthyrningsverksamhet som bedrivs utan tillstånd kunna förbjudas vid vite. Ändringar föreslås slutligen av reglerna om överklagande.

Motionerna

I samtliga åtta motioner framförs uppfattningen att fristående arbetsförmedlingar bör tillåtas, antingen generellt eller på särskilda områden. I fem av dem begärs uttryckligen en översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att möjliggöra sådana fristående förmedlingar, övriga tre avser sådana förmedlingar på speciella områden.

Enligt motion A204 (fp) måste en väl skött statlig arbetsförmedling, med starka lokala enheter, vara den stabila grunden för förmedling av arbete och för att ta hand om stödåtgärder som behöver finnas. Det skulle dock vara en fördel om vissa arbetsuppgifter kunde utföras av förmedlingar knutna till yrkesområden med speciella behov. Motionärerna framhåller att en ökad mångfald inom förmedlingsområdet ytterligare skulle stärka den flexibilitet och anpassbarhet som är förutsättningen för en effektivare arbetsmarknad. De offentliga arbetsförmedlingarna bör tillhandahålla en god, avgiftsfri service över hela arbetsmarknaden med kännedom om alla lediga platser och med ett väl utbyggt kontorsnät. När en sådan service finns tillgänglig kan det finnas klara fördelar med privata förmedlingar som komplement. Servicen till både arbetssökande och arbetsgivare skulle förbättras. Argumenten för ökad mångfald är relevanta även här; valfriheten för den enskilde ökar liksom möjligheterna för de anställda att få utlopp för sin kreativitet. Motionärerna upprepar det även tidigare år framförda kravet om mer än en form av arbetsförmedling.

I motion A212 av Margareta Fogelberg och Sigge Godin (båda fp) framhålls vikten av att frilansande artister fritt skall kunna välja arbetsförmedlare. Deras arbete är annorlunda än de flesta andra yrkesutövares på det sättet att det nästan alltid rör sig om korta engagemang, täta byten av arbetsgivare och, inte minst viktigt, en aktiv marknadsföring för att artisten skall nå publiken. Avsaknaden av kvalificerad hjälp i detta hänseende leder till att skickliga artister lämnar Sverige. En översyn av lagen behövs i syfte att möjliggöra kompletterande, fristående arbetsförmedlingar på kulturområdet.

I motion A214 av Göthe Knutson m.fl. (m, fp, c) framförs att arbetsförmedlingsmonopolet är illa anpassat till dagens tjänstesamhälle. Seriösa skrivbyråer betraktas som olaga arbetsförmedlare, något som måste ändras. Förmedling som ställer krav på specialistkunskap, t.ex. för artister och fotomodeller, bör tillåtas på privat basis.

Motion A224 av Anna Wohlin-Andersson och Marianne Andersson (båda c) med motivering i motion 1988/89:N255 rör särskilt de s.k. tjänsteföretagen. Motionärerna framhåller att arbetsförmedlingslagen är tillkommen i ett helt annat samhälle än dagens. Tolkningen av lagen försvårar verksamheten speciellt för kontorsserviceföretagen när de

bedöms som illegal arbetsförmedling. Motionärerna ifrågasätter varför tjänsten arbetsförmedling bara skulle kunna utföras inom ett offentligt monopol.

Motion A261 av Ingrid Sundberg m.fl. (m) med motivering i motion 1988/89:Kr314 avser kulturskaparnas situation. Motionärerna anser att det måste skapas bättre förutsättningar för service till uppdrags- och arbetssökande på området. Därför måste det nuvarande arbetsförmedlingsmonopolet upphävas.

I partimotionen A276 (c) framställs krav på översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att lägga fram förslag om alternativ som komplement till de offentliga arbetsförmedlingarna.

Enligt motion A285 av Sonja Rembo m.fl. (m) finns det ingenting som talar för att just arbetsförmedling bedrivs bäst och rationellast i form av offentligt monopol. Motionärerna anser det nödvändigt att också andra arbetsförmedlingar än den offentliga kan utvecklas, varför monopolet bör upphävas.

Slutligen föreslår Kjell-Arne Welin (fp) i motion A743 en försöksverksamhet i Skånelänen med alternativa arbetsförmedlingsformer.

Överväganden

Motioner med begäran om översyn av arbetsförmedlingslagen och om möjlighet till arbetsförmedling i alternativa former har behandlats av riksdagen ett flertal gånger under senare år. Vid 1986/87 års riksmöte anförde utskottet följande i sitt av riksdagen godkända betänkande:

Utskottet står fast i sin tidigare redovisade uppfattning beträffande en översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att möjliggöra arbetsförmedling i alternativa former. Ansvaret för verksamheten med arbetsförmedling i landet bör i enlighet med Sveriges åtaganden i ILO inte splittras upp. Det bör även i fortsättningen ankomma på arbetsmarknadsverket att ha ett samlat ansvar för förmedlingsverksamheten. Härför talar för övrigt inte minst den nya teknikens införande ute på arbetsförmedlingarna som väsentligt ökat förutsättningarna till en rikstäckande information till de arbetssökande om lediga platser.

Vidare anfördes att den då pågående — och inledningsvis här refererade — översynen inom departementet framstod som angelägen med hänsyn såväl till det faktum att mer än 50 år gått sedan arbetsförmedlingslagen kom till, vilket innebär att den i vissa avseenden kan vara svår att tolka och tillämpa, som till de snabba förändringarna på arbetsmarknaden med nya verksamheter som kan förete vissa likheter med arbetsförmedlingsverksamhet. Utskottet ansåg sig ha anledning att utgå från att arbetet bedrevs skyndsamt och målmedvetet. Med hänvisning till det anförda avstyrktes bifall till motionerna (AU 1986/87:11, s. 31 och 32).

Vid riksmötet 1987/88 hänvisade utskottet till vad som anförts i det nyssnämnda betänkandet. Det konstaterades att AMS i en rapport föreslagit en översyn av lagen så att det klart framgick vad som är olaglig arbetsförmedling och vad som är laglig näringsverksamhet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (AU 1987/88:11, s. 23 och 24)

noterade utskottet att översynsarbetet i regeringen hade intensifierats. Med konstaterandet att utskottets inställning var densamma som föregående år avstyrktes de behandlade motionerna.

Remissbehandlingen av departementspromemorian Ds 1989:30 som i korthet refererats i det föregående är nyligen avslutad. Enligt vad utskottet inhämtat anser samtliga remissinstanser att uthyrningsverksamhet inte bör betraktas och regleras på samma sätt som privat arbetsförmedling, men meningarna går isär om hur frågan i stället skall hanteras. Beredning pågår för närvarande inom regeringskansliet.

Arbetsmarknadsministern har i dagarna som svar på en fråga av Anne Wibble (fp), föranledd av fällande domar i högsta domstolen mot privata skrivbyråer, uppgett att hon räknar med att en kommande proposition skall innebära en uppmjukning av det nuvarande förbudet mot uthyrning. Med det förslag som framförs i departementspromemorian och med de justeringar som blir nödvändiga att göra efter remissinstansernas synpunkter bör enligt ministern ett mellanting kunna skapas mellan en offentlig arbetsförmedling, en renodlad entreprenadverksamhet, som inte faller under lagen, och en form av uthyrning av korttidsarbetskraft. Enligt ministern är det en praktisk, modern och anpassad verksamhet för dagens moderna industrisamhälle. Tanken är att propositionen skall utarbetas skyndsamt.

Utskottet står fast vid sin tidigare framförda uppfattning att det samlade ansvaret för arbetsförmedlingen i landet även i fortsättningen bör ankomma på det allmänna. En översyn av arbetsförmedlingslagen har kommit till stånd och förslag har lagts fram om hur man skall komma till rätta med de problem som kan anses förknippade med lagen. Remissinstanserna har framfört sina synpunkter och beredning pågår för närvarande i regeringskansliet. Med hänsyn till den kommande propositionen avstyrks motionerna i nu aktuella delar.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:A204 yrkande 3, 1988/89:A212, 1988/89:A214, 1988/89:A224 yrkande 2, 1988/89:A261 yrkande 2, 1988/89:A276 yrkande 7, 1988/89:A285 yrkande 7 och 1988/89:A743.

res. (m, fp, c)

Stockholm den 21 november 1989

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Kjell Nilsson (s), Sonja Rembo (m), Marianne Stålberg (s), Börje Hörnlund (c), Lahja Exner (s), Anders G Högmark (m), Gustav Persson (s), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m), Charlotte Branting (fp), Kersti Johansson (c), Karl-Erik Persson (vpk), Anna Horn af Rantzien (mp) och Monica Öhman (s).

Reservation

Elver Jonsson (fp), Sonja Rembo (m), Börje Hörnlund (c), Anders G Högmark (m), Mona Saint Cyr (m), Charlotte Branting (fp) och Kersti Johansson (c) anser att utskottets överväganden och hemställan bort ha följande lydelse:

Överväganden

Motioner med begäran om översyn av arbetsförmedlingslagen och om möjlighet till arbetsförmedling i alternativa former har behandlats av riksdagen ett flertal gånger under senare år.

Remissbehandlingen av departementspromemorian Ds 1989:30 som i korthet refererats i det föregående är nyligen avslutad. Enligt vad utskottet inhämtat anser samtliga remissinstanser att uthyrningsverksamhet inte bör betraktas och regleras på samma sätt som privat arbetsförmedling, men meningarna går isär om hur frågan i stället skall hanteras. Beredning pågår för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet har noterat att arbetsmarknadsministern i dagarna som svar på en fråga av Anne Wibble (fp) uppgett att hon räknar med att en kommande proposition skall innebära en uppmjukning av det nuvarande förbudet mot uthyrning av arbetskraft. De nyligen avkunnade domarna i högsta domstolen, i vilka innehavare av seriösa skrivbyråer dömts för olaga arbetsförmedling, understryker behovet av att förändringar i lagstiftningen skyndsamt kommer till stånd.

Den översyn av arbetsförmedlingslagen som genomförts i arbetsmarknadsdepartementet är enligt utskottets mening alltför begränsad för att kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilka förändringar som är nödvändiga. Översynen utmynnar i ett förslag som innebär en långtgående detaljreglering av framför allt uppdragsverksamhet. Den grundläggande frågan kvarstår om det är befogat att bibehålla arbetsförmedlingsmonopolet. I all monopoliserad verksamhet finns en risk för att effektivitet och service eftersätts. Mot den bakgrunden är det viktigt att det kan skapas alternativ och komplement till den offentliga förmedlingen. Fristående förmedlingar bör tillåtas i synnerhet på specialområden med särskilda behov där den offentliga förmedlingen visat sig vara mindre effektiv, t.ex. på kultur- och kontorsområdena.

Utskottet anser det angeläget att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet — som således förutsätts bedrivas skyndsamt — utgår från

de riktlinjer som angetts i motionerna A204, A212, A224, A276 och A285, som alltså tillstyrks i de berörda delarna. Med detta ställningstagande får syftet med de övriga motionerna anses vara tillgodosett.

Vad utskottet anfört om det fortsatta beredningsarbetet bör ges regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:A204 yrkande 3, 1988/89:A212, 1988/89:A224 yrkande 2, 1988/89:A276 yrkande 7 och 1988/89:A285 yrkande 7 samt med anledning av motionerna 1988/89:A214, 1988/89:A261 yrkande 2 och 1988/89:A743 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

gotab 99292. Stockholm 1989