



Regeringens proposition

1990/91:124

om privat arbetsförmedling och uthyrning av
arbetskraft, m. m.

Prop.
1990/91:124

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 7 mars 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Mona Sahlin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Lagen ersätter 1935 års lag med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. I lagen föreslås bl. a. en särreglering av uthyrning av arbetskraft dvs. en verksamhet som enligt gällande rätt anses som en form av arbetsförmedling och är förbjuden om den bedrivs i förvärvssyfte. Särregleringen innebär att uthyrning av arbetskraft legaliseras samtidigt som den som hyr ut eller hyr in arbetskraft i sin verksamhet måste iakttaga vissa regler som syftar till att arbetstagare som fått arbete via uthyrningsföretag inte skall hamna i svårigheter av olika slag. I detta sammanhang föreslås bl. a. att uthyrd arbetskraft endast får anlitas om detta föranleds av ett tillfälligt behov av arbetskraft samt att vissa begränsningar skall gälla i förhållande till anställningsskyddslagens möjligheter att träffa tidsbegränsade anställningsavtal. Vidare föreslås att en enskild arbetstagare får, inom ramen för uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader. Genom kollektivavtal får avvikelser träffas från bl. a. den angivna tidsfristen. När det gäller arbetsförmedling föreslås bl. a. en möjlighet för företag som förmedlar arbetskraft i företags- eller verksledande ställning att efter tillstånd av AMS bedriva sin verksamhet i förvärvssyfte.

I syfte att förstärka de fackliga organisationernas möjligheter att utöva inflytande i samband med att en arbetsgivare avser att anlita extern arbetskraft föreslås också vissa ändringar i medbestämmandelagen. Ändringarna innebär en förstärkt förhandlings- och informationskyldighet.

Slutligen föreslås en möjlighet för AMS att, vid sidan av straff, gentemot den som bryter mot lagens bestämmelser i vissa avseenden meddela de

förelägganden och förbud som behövs för lagens efterlevnad. Ett sådant Prop. 1990/91:124
beslut kan förenas med vite.

Liksom i dag föreslås regeringen vara slutinstans i ärenden enligt lagen.
Frågor om vitesföreläggande eller vitesförbud prövas dock av länsrätt i
samband med utdömandet av vitet.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

1 Förslag till

Lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Regeringen föreskriver följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag gäller arbetsförmedling som bedrivs av annan än den offentliga arbetsförmedlingen och som inte sker genom utgivande av skrift på vilken tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Med arbetsförmedling enligt lagen avses verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete till arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär uthyrning av arbetskraft enligt 2 §.

2 § I lagen ges också bestämmelser om uthyrning av arbetskraft. Härmed avses ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet.

Arbetsförmedling

3 § Arbetsförmedling får inte bedrivas i förvärvssyfte.

Utän hinder av första stycket får dock arbetsmarknadsstyrelsen ge tillstånd till arbetsförmedling i förvärvssyfte för

1. musiker och sceniska artister för verksamhet som innefattar anställning i utlandet av dem som är bosatta i Sverige eller anställning i Sverige av dem som är bosatta i utlandet, eller

2. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företags- eller verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Tillstånd får beviljas för högst ett år i sänder.

4 § Arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning får bedrivas endast efter tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen. Sådant tillstånd får dock inte beviljas enskilda personer eller avse arbetsförmedling för sjömän.

5 § En förutsättning för tillstånd enligt 3 eller 4 § är att det finns ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt.

Arbetsmarknadsstyrelsen skall fastställa den högsta ersättning som får tas ut för förmedling vartill tillstånd lämnats enligt 3 eller 4 §. Ersättningen får endast i de fall som avses i 3 § överstiga de beräknade kostnaderna för verksamheten.

Ett tillstånd enligt 3 eller 4 § får förenas med villkor.

6 § Den som bedriver arbetsförmedling utan att ersättning tas ut skall anmäla detta till arbetsmarknadsstyrelsen.

7 § Arbetsmarknadsstyrelsen får, helt eller delvis, återkalla ett tillstånd eller meddela ändrade villkor om

1. de förutsättningar som gällde när tillståndet meddelades inte längre föreligger, eller
2. verksamheten inte bedrivs enligt föreskrifter i lagen eller enligt villkor som tillståndet har förenats med.

8 § Om en tillståndshavare dör eller försätts i konkurs och dödsboet eller konkursboet vill fortsätta verksamheten, skall boet skriftligen anmäla detta till arbetsmarknadsstyrelsen inom två månader från dödsfallet eller konkursbeslutet. Om anmälan inte görs inom denna tid upphör tillståndet att gälla.

Uthyrning av arbetskraft

9 § En arbetsgivare som avser att hyra ut arbetskraft enligt 2 § skall iaktta följande:

1. En arbetstagare får, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader.
2. Mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skall det finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt lön och allmänna anställningsvillkor. Avtal om tidsbegränsad anställning får dock inte träffas i de fall som avses i 5 § 1 och 3 samt 6 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.
3. En arbetstagare får inte genom villkor i avtal eller på annat sätt hindras att ta anställning hos en beställare för vilken arbete utförs.
4. En arbetstagare som har sagt upp sig från en anställning och tar anställning hos en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft får inte hyras ut till sin tidigare arbetsgivare tidigare än sex månader efter det att anställningen hos denne upphörde.

10 § En beställare får anlita uthyrd arbetskraft endast om detta föranleds av ett tillfälligt behov av arbetskraft och under de förutsättningar som anges i 9 § 1. En beställare får inte medverka till att uthyrd arbetskraft i strid mot 9 § 3 hindras att ta anställning hos beställaren eller anlita uthyrd arbetskraft i strid mot 9 § 4.

11 § Avvikelser får göras från 9 § 1 och 2 samt 10 § första meningen genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Tillsyn

12 § Arbetsmarknadsstyrelsen skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag.

13 § Arbetsmarknadsstyrelsen har rätt att från den som omfattas av

tillsyn enligt denna lag på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Prop. 1990/91:124

14 § Arbetsmarknadsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud gentemot den som

1. utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte, eller
2. anlitar arbetskraft som förmedlats genom sådan olaglig arbetsförmedling, eller
3. i strid mot 9 eller 10 § hyr ut eller anlitar uthyrd arbetskraft utan att avtal om avvikelse har träffats enligt 11 §, eller
4. underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 13 §.

Arbetsmarknadsstyrelsen får förena beslut om föreläggande eller förbud med vite.

Ansvar

15 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra anmälan enligt 6 § döms till penningböter.

16 § Den som överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 14 § får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Överklagande

17 § Arbetsmarknadsstyrelsens beslut om vitesföreläggande eller vitesförbud får inte överklagas.

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

18 § Vid en prövning av en ansökan om utdömmande av vite får även vitets lämplighet prövas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992, då lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling skall upphöra att gälla.

Lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Härigenom föreskrivs att 38 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Facklig vetorätt i visst fall

38 §

Innan arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagarare hos honom, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete.

Första stycket gäller ej, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och ej heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i särskilt fall påkallar det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut.

Första stycket gäller ej, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och *det inte är fråga om anlitan- de av uthyrd arbetskraft enligt lagen () om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.* Första stycket gäller ej heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i särskilt fall påkallar det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut.

Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket. Påkallas förhandling enligt andra stycket, är arbetsgivaren icke skyldig att uppskjuta beslutet eller verkställigheten till dess förhandlingsskyldigheten har fullgjorts, om särskilda skäl föreligger mot uppskov. I fråga om förhandling enligt första och andra styckena äger 14 § motsvarande tillämpning.

Har förhandling påkallats enligt första eller andra stycket är arbetsgivaren skyldig att på begäran av arbetstagarorganisationen lämna sådan information om det tilltänkta arbetet som organisationen behöver för att kunna ta ställning i frågan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Sahlin

Proposition om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, m. m.

1 Inledning

Lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling (arbetsförmedlingslagen) trädde i kraft den 1 januari 1936. Lagen har varit föremål för ett flertal utredningar under årens lopp och har även ändrats ett antal gånger. Bland de mer betydelsefulla ändringarna kan nämnas 1942 års lag (1942:209) genom vilken uthyrning av arbetskraft ansågs utgöra arbetsförmedling om det huvudsakliga syftet med verksamheten var att förmedla arbete. Genom en lagändring år 1970 (prop. 1970:166, 2 LU 93, rskr. 458) infördes dels skärpningar i straffskalan för olaga arbetsförmedling dels en utvidgning av det straffbara området till att avse också den som använder arbetskraft som har förmedlats genom förvärvssyftande förmedling. År 1976 (prop. 1975/76:84, InU 28, rskr. 222) infördes en möjlighet att under vissa förutsättningar erhålla tillstånd att bedriva arbetsförmedling i förvärvssyfte till och från utlandet för musiker och sceniska artister.

AMS-kommittén, som hade i uppdrag att göra en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation, uttalade sig i slutbetänkandet (SOU 1985:7) om behovet av en översyn av arbetsförmedlingslagen i syfte att ge den ökad klarhet och bättre redaktionell utformning. Något behov av att ompröva lagens allmänna inriktning ansåg emellertid kommittén inte föreligga. I prop. 1985/86:138 (AU 1985/86:14, rskr. 338) instämde föredragande departementschefen i denna uppfattning och upp gav vidare att en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet hade påbörjat ett arbete med en översyn av arbetsförmedlingslagen.

Arbetsgruppen avlämnade i juni 1989 en promemoria (Ds 1989:30) Arbetsförmedlingslagen – en översyn.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstan- serna och en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad sammanställ- ning över remissyttrandena hör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Regeringen beslutade den 21 februari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Förslagen hade upprättats i arbetsmarknadsdepartementet på grundval av promemorian Arbetsförmedlingslagen — en översyn (Ds 1989:30). De förslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. Lagrådets granskning har lett till vissa redaktionella ändringar av lagförslagen.

Jag redovisar i det följande i korthet bakgrunden till det nuvarande regelsystemet och de problem som anses förknippade med gällande ordning. I övrigt hänvisas till promemorian.

2 Arbetsförmedlingslagen

2.1 Gällande bestämmelser

Ansvaret för arbetsförmedlingen i Sverige vilar i princip på arbetsmarknadsverket. För den offentliga arbetsförmedlingen finns bestämmelser i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och arbetsmarknadsverkets instruktion (1988:1139). Arbetsmarknadsmyndigheterna skall bistå arbetssökande och arbetsgivare när det gäller att skaffa arbete eller att tillhandahålla arbetskraft. Arbetsmarknadsmyndigheterna skall vidare inhämta och lämna så saklig och fullständig information som möjligt i de avseenden som har betydelse för såväl arbetssökande som arbetsgivare. Förmedlingen skall vara avgiftsfri.

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

Med privat arbetsförmedling enligt lagen avses också s. k. uthyrning av arbetskraft. Detta uttrycks i lagen (1 § andra stycket) så att "Ilar mellan utövare av verksamhet för arbetsanskaffning och arbetssökande träffats avtal om anställning av den arbetssökande hos verksamhetens utövare eller av den sistnämnde hos arbetssökanden, skall, där av omständigheterna framgår, att det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden, sådan förmedling anses som arbetsförmedling enligt denna lag."

Enligt arbetsförmedlingslagen får arbetsförmedling inte bedrivas i förvärvssyfte. Det enda undantaget härifrån avser förmedling till och från utlandet av musiker och sceniska artister. Tillstånd till sådan arbetsförmedling kan beviljas för högst ett år i sänder. Som förutsättning för tillstånd gäller att sökande utfäster sig att vid förmedling inte ställa upp villkor som begränsar förmedlingssökandes möjligheter att anlita den offentliga arbetsförmedlingen. Av förordningen om den arbetsmarknadspo-

litiska verksamheten framgår att det är arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som prövar frågor om tillstånd till förvärvssyftande arbetsförmedling.

Den som vill bedriva arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning måste ha tillstånd av AMS. AMS fastställer den högsta ersättning som får tas ut och fastställer de villkor och bestämmelser för verksamheten som bedöms nödvändiga. Ersättningen får inte överstiga självkostnaden för förmedlingen. Ett tillstånd kan återkallas och ändrade villkor och bestämmelser kan meddelas för verksamheten.

Den som bedriver avgiftsfri arbetsförmedling behöver inget tillstånd men måste anmäla verksamheten till AMS inom tre månader från verksamhetens början.

AMS utövar tillsyn över lagens efterlevnad. Den som bedriver privat arbetsförmedling är skyldig att föra anteckningar och hålla dessa och andra handlingar angående verksamheten tillgängliga för granskning samt i övrigt lämna sådana uppgifter som behövs för att AMS skall kunna utöva sin tillsyn och samordna arbetsförmedlingsverksamheten.

Arbetsförmedlingslagens bestämmelser är straffsanktionerade. Sanktionen för den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte utgörs av böter eller fängelse i högst sex månader. Straffansvar föreligger också för den som bereder arbete åt någon elter anvisning från sådan otillåten arbetsförmedling. Även här är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

AMS beslut i ärenden enligt arbetsförmedlingslagen kan överklagas till regeringen.

2.2 Vissa internationella åtaganden

Till grund för den svenska lagstiftningen ligger en år 1933 av internationella arbetsorganisationen (ILO) antagen konvention om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (nr 34). Eftersom arbetsförmedlingslagen utformades med konventionen som grund får konventionen (liksom 1949 års reviderade konvention, se nedan) betydelse vid tolkning av lagen.

Konventionen behandlade såväl privat arbetsförmedling som bedrevs i vinstsyfte som sådan förmedling som bedrevs utan vinstsyfte eller utan ersättning. Bestämmelserna i konventionen syftade till att inskränka och reglera arbetsförmedling som bedrivs i privat regi. Enligt konventionen förband sig ratificerande stat att inom tre år från konventionens ikraftträdande avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som bedrivs i vinstsyfte. Nya sådana fick inte upprättas under denna tid. Under avvecklingstiden skulle de stå under myndighets uppsikt och fick endast uppbära avgift och ersättning för kostnader enligt taxa som myndigheten fastställt. Enligt konventionen kunde dock redan befintliga byråer få tillstånd av myndighet att under vissa förutsättningar fortsätta sin verksamhet. Undantaget gällde sådana i lag noggrant angivna kategorier av arbetare som tillhörde yrken där arbetsförmedlingen ägde rum under sådana särskilda förhållanden som gjorde avvikelser berättigade. För dessa byråer kunde tillstånd beviljas för ett år i taget dock under högst tio år.

Avgiftskrävande byråer som drevs utan vinstsyfte skulle ha tillstånd av

myndighet att driva sin verksamhet. De fick inte ta ut mer ersättning än enligt en av myndigheten fastställd taxa, beräknad efter självkostnadsprincipen.

I konventionen fanns också en bestämmelse om att den som – mot avgift eller kostnadsfritt – bedrev arbetsförmedling skulle göra anmälan om detta till vederbörande myndighet.

Konventionen ratificerades av Sverige år 1935 och trädde i kraft för Sveriges del den 1 januari 1937.

Vid ILOs konferenssammanträde år 1949 antogs ett förslag till reviderad konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Frågan om en revision hade på sin tid väckts av Sverige, närmast för aktualisera ett underlättande av möjligheterna till internationell arbetsförmedling inom musiker- och artistbranschen. Konventionsförslaget, som innebar att de svenska revisionskraven tillgodosågs, innehöll en uppmjukning av vissa grundläggande artiklar i konventionen. Den reviderade konventionen gav medlemmarna möjlighet att ratificera ettdera av två olika alternativ. Enligt det alternativ som Sverige har valt (del II) skall, liksom enligt 1933 års konvention, avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer med vinstsyfte successivt avskaffas (i motsats till del III som endast föreskriver vissa villkor för sådana byråer). Någon bestämd tid för avvecklingen föreskrevs emellertid inte. Inte heller förbjöds inrättandet av nya sådana byråer under avvecklingsperioden. Vidare medgavs under vissa förutsättningar avvikelser från avvecklingskravet.

Sverige ratificerade konventionen nr 96 den 18 juli 1950, varför denna trädde i kraft ett år senare (prop. 1950:188). Till den 1 mars 1990 har konventionen ratificerats av 39 stater (och sagts upp av en, nämligen Brasilien). Flertalet stater har accepterat konventionens del II. Detta gäller bl. a. Finland och Norge samt EG-länderna Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien och Förbundsrepubliken Tyskland. Del III har accepterats av bl. a. Irland, Portugal och Turkiet. Danmark och Island m. fl. har avstått från att ratificera konventionen. Internationella arbetsbyrån företar f. n. en översyn av tillämpningen av konventionen i ett tjugotal medlemsländer.

2.3 Rättspraxis

Antalet domstolsavgöranden om olaglig arbetsförmedling är ganska få. Högsta domstolen har emellertid i några vägledande fall haft att ta ställning till frågan om viss verksamhet varit att anse som arbetsförmedling eller inte.

När det gäller skrivbyråernas s. k. ambulerande verksamhet fann Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1962 s. 820 att en skrivbyrås verksamhet var sådan att arbetsförmedling i arbetsförmedlingslagens mening förelåg. Högsta domstolen beaktade därvid att skrivbyråns anställda i betydande utsträckning utfört sitt arbete annorstädes än på skrivbyråns kontor, att de anställda i många fall vid utförandet av sitt arbete varit inordnade i kundföretagets organisation på ett sådant sätt att de måste sägas vara ställda till kundföretagets förlöande, att de endast arbetat vissa perioder

samt att de dessemellan inte fått någon ersättning från skrivbyrån och även varit oförhindrade att åta sig arbete för annans räkning. (Jfr även NJA 1989 s. 629)

I rättsfallet NJA 1973 s. 562 fann Högsta domstolen viss verksamhet på varvsområdet vara att betrakta som arbetsförmedling. Den fråga som tilldrog sig intresset i målet var om den aktuella verksamheten avsåg entreprenad eller om den avsåg uthyrning av arbetskraft. Domstolen uttalade då att 1 § andra stycket arbetsförmedlingslagen får anses innebära förbud mot skapandet av ett rättsförhållande mellan en beställare och en uppdragstagare, som går ut på att den senare skall ställa arbetskraft till förfogande för beställaren, s. k. uthyrning av arbetskraft, men att rättsförhållandet av innebörd att någon åtar sig att med hos honom anställd arbetskraft åt annan åstadkomma ett visst arbetsresultat inte träffades av denna lagregel. De omständigheter som beaktades vid bedömningen var att det aktuella företags egen verksamhet huvudsakligen avsett personaladministrativa uppgifter, att samma slags arbeten lämnats även till kundföretagets egna arbetslag, att den högre tekniska ledningen för arbetet legat hos kundföretaget, samt att ersättningen beräknats på grundval av samma ackordsberäkningar som tillämpats för kundföretagets egna arbetare och att dessa ackordsberäkningar i huvudsak utförts av kundföretaget.

Av rättsfallen framgår att det inte är möjligt att dra någon klar och tydlig gräns mellan uthyrning och entreprenad. Avgörandet måste ske efter en värdering av samtliga faktorer och med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet (jfr prop. 1970:166 s. 21 ff).

2.4 Övrigt

Olaga arbetsförmedling kan motverkas inte bara genom arbetsförmedlingslagens bestämmelser om tillsyn och straff. I medbestämmandelagen finns bestämmelser (38–40 §§) om facklig vetorätt bl. a. i sådana fall där en arbetsgivare vill anlita utomstående som kan antas bedriva olaga arbetsförmedling. Bestämmelsen har kommit till bl. a. i syftet att förstärka möjligheterna att förhindra olaglig uthyrning av arbetskraft. Genom veto-reglerna och de skadeståndsregler som har knutits till dem finns en effektiv möjlighet för de fackliga organisationerna att förhindra att en arbetsgivare anlitar uthyrningsföretag som bedriver misstänkt olaga arbetsförmedling.

2.5 Allmänna överväganden

Frågan om arbetsförmedlingslagens tillämplighet och räckvidd har länge varit kontroversiell. Det har då främst gällt olika former av ifrågasatt olaglig arbetsförmedling (inkl. uthyrning) på kultur- och kontorsområdena. Inom kulturområdet har det främst gällt den förmedlingsverksamhet som bedrivs av s. k. produktionsbolag, managers, artistagenter och liknande och inom kontorsområdet är det främst skrivbyråernas verksamhet som tilldragit sig uppmärksamhet. Även inom transportbranschen och varvs- och verkstadsindustrin har från tid till annan meddelats domar rörande olaga arbetsförmedling. Frågan om arbetsförmedling på dessa områden

har också utretts upprepade gånger och berörts i olika lagstiftningssammanhang (se promemorian främst sid. 21 – 34). Problemet har främst tagit sikte på att fastställa en skiljelinje mellan självständigt arbetsuppdrag (entreprenad) och uthyrning av arbetskraft. Om verksamheten har befunnits utgöra entreprenadverksamhet är arbetsförmedlingslagens regler inte tillämpliga. Om däremot syftet med verksamheten varit att ställa arbetskraft till en beställares förfogande, dvs. hyra ut arbetskraften, har lagreglerna ansetts tillämpliga.

Uppfattningarna om vad som är lagens rätta innebörd går ofta starkt isär och domstolsavgörandena om olaglig arbetsförmedling är ganska få. Det har ibland hävdats att en av orsakerna till den olagliga verksamheten är just svårigheten att dra en klar gräns mellan uthyrningsverksamhet och entreprenad. Man talar om att lagen är "oklar" och uttrycker önskemål om ett förtydligande. Man har goda skäl att anta att den svårigheten endast till en mindre del förklarar problemets omfattning. Genom högsta domstolens avgörande år 1962 har det exempelvis sedan länge stått klart att den verksamhet skrivbyråerna bedriver med personal som arbetar hos och underordnas kunden är olaglig uthyrningsverksamhet. Trots detta fortsätter vissa skrivbyråer verksamheten i stort sett utan förändringar. Den snabba utvecklingen av tjänsteföretag torde i stället ha sin grund i att verksamheten av många uppfattas som nyttig och värdefull. Ett eventuellt bötesstraff för olaglig verksamhet har kunnat tas som en obetydlig kostnadspost i verksamheten. Införandet av fängelse i straffskalan år 1971 vid fortsatt brottslighet har inte medfört några förändringar i detta synsätt. Så länge uthyrningsalternativet anses önskvärd och värdefull både för uthyraren och inhyraren och då service sektorn är snabbt växande finns det anledning att förmoda att behovet att anlita uthyrningsföretag i framtiden snarare kommer att öka än att minska.

Sammanfattningsvis kan sägas att tvistefrågan egentligen inte gäller hurdan lagstiftningen är utan fastmer har sin grund i olika uppfattningar bland arbetsmarknadens parter och andra om hur lagstiftningen bör vara utformad; vilka förfaranden skall den förbjuda och vilka intressen skall den skydda? Debatten är starkt präglad av olika intresseståndpunkter. Problemet kan också uttryckas så att det är frågan om var gränserna ska dras för den offentliga arbetsförmedlingens avgiftsfria verksamhet och vilken roll som man vill att den offentliga arbetsförmedlingen skall ha.

Närmare om uthyrningsföretagens verksamhet

En allmän tendens i hela västeuropa på senare år är uppkomsten av ett "kunskapsintensivt" tjänstesamhälle som delvis håller på att ersätta eller i vart fall kompletterar det traditionella varuproducerande industrisamhället. En mångfald företrädesvis mindre företag har växt fram och erbjuder tjänster, vart och ett inom sitt kompetensområde.

Vad dessa företag säljer är tillfälliga uppdrag eller tjänster åt kundföretagen med hjälp av egna anställda. Det mest kända exemplet är kontorsarbete men företagen finns på många andra områden. Företagen är oftast kunskapsföretag dvs. de tjänster som erbjuds är av kvalificerad art och har

väsentliga inslag av rådgivning och problemlösning även om också mer hantverksmässiga moment kan ingå. Storleken kan variera från några få till flera hundra anställda.

Den principiella avtalsfrihet rättssystemet tillerkänner parter i fråga om utformning av rättsförhållanden, gör att de här beskrivna avtalstyperna aldrig blir klart avgränsade utan man får en glidande skala som spänner allt från uthyrning av arbetskraft via mellanformer till klara entreprenadförhållanden.

I den följande framställningen avses endast sådana företag som bedriver uthyrning av arbetskraft dvs. en enligt gällande rätt olaglig verksamhet. Företag som bedriver sedvanlig, helt laglig entreprenadverksamhet faller alltså helt utanför det följande.

Vanligen anlitas ett uthyrningsföretag när ett företag eller en organisation har behov av att få arbetsuppgifter utförda och den ordinarie personalstyrkan av olika skäl inte kan klara detta eller man finner det orationellt att bygga upp en egen kompetens på området. Det kan vara fråga om tillfälliga behov på grund av en ordinarie anställds sjukdom, semester eller annan ledighet, vid en oväntad arbetstopp eller omorganisation, vakanser, specialprojekt av begränsad varaktighet m.m. Även om det tillfälliga behovet i och för sig i flera fall skulle kunna lösas genom korttidsanställning finner många av kundföretagen det mera bekvämt och smidigt att anlita ett uthyrningsföretag istället. Uthyrningsföretag som anställer och hyr ut personal på tillfällig basis (vikariat o. d.) debiterar vanligen kundföretaget en ersättning som täcker den anställdes lön, skatt och sociala avgifter samt administrativa kostnader och en vinst.

Emellertid finns det idag också en hel del problem förknippade med vissa uthyrningsföretags verksamhet. Jag redovisar därför i det följande min syn på hur dessa problem ser ut.

Problemen är av flera slag men allvarligast är att anställda i uthyrningsföretag ofta befinner sig i ett underläge gentemot såväl sin egen arbetsgivare som den till vilken de hyrs ut och att denna grupp av arbetstagare erfarenhetsmässigt lätt råkar ut för svårigheter av olika slag. Dessa arbetstagare har visserligen ofta möjlighet att få bättre ekonomiskt utbyte av sitt arbete än de arbetstagare med samma arbetsuppgifter som är anställda vid det inhyrande företaget. Samtidigt är emellertid anställningstryggheten ofta otillfredsställande. Många har anställningsavtal som strider mot anställningsskyddslagens (LAS) regler om tidsbegränsade anställningsavtal. S. k. uppdragsanställningsavtal är vanliga, dvs. möjligheten till arbete beror helt på om företaget får uppdrag från beställare. Arbetstagarna anställs uppdrag för uppdrag och något anställningsförhållande finns således inte mellan uppdragen. Muntliga anställningsavtal är vanliga och avtalen är ofta oklara till sin innebörd.

En del av idén med uthyrning av arbetskraft är att företag mot betalning övertar affärsrisker från andra företag. Det blir uthyrningsföretaget som får ta risken att ha arbetsgivaransvaret för ett antal anställda som kanske inte kan sysselsättas när orderingången krymper. Inhyraren/kunden slutar bara att hyra arbetskraften. Detta blir en drivkraft för oseriösa företag att

vältra över risken på dem som arbetar åt företaget. Företagen försöker på olika sätt att komma ur sitt arbetsgivaransvar.

Det är inte helt ovanligt att uthyrningsföretagen bygger upp och binder de anställda i någon slags personalpool för tillfälligt arbete med arbetslöshetsunderstöd som en löneutfyllnad. Erfarenheterna har visat att det varit svårt för arbetsförmedlingen att agera mot "personalpoolsanställda" med erbjudanden om fasta arbeten hos annan arbetsgivare. Det har också hänt inom t. ex. kontorsservicebranschen att företagen gjort sig av med arbetskraft som av olika skäl inte längre hängt med i arbetet eller klarat sina arbetsuppgifter. Dessa har arbetsförmedlingen fått ta hand om och försökt lösa problemen för. Enligt min mening är det därför viktigt att skapa ett system som inte medför att uthyrningsföretagen tar lättare på sitt arbetsgivaransvar än andra arbetsgivare utan uppfyller de krav som i allmänhet åvilar en arbetsgivare med avseende på bl. a. anställningsförhållanden och anställningsvillkor, samt utbildning och andra personalpolitiska åtgärder. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att den som anlitar ett uthyrningsföretag inte har något personaladministrativt ansvar eller något eget arbetsgivaransvar för den som man på detta sätt anlitar. Ett krav som uppdragsgivaren regelmässigt ställer är nämligen att den inhyrda arbetskraften skall kunna gå direkt in i arbetet utan tids- och kostnadskrävande introduktion. Vidare förbehåller sig uppdragsgivaren ofta rätten att gentemot uthyrningsföretaget när som helst säga upp avtalet beträffande den inhyrda arbetskraften för det fall denne i ett eller annat avseende inte är nöjd med det arbete som utförs.

Ett annat problem i sammanhanget är uthyrningsföretagens ibland bristande vilja att fullgöra sina skyldigheter gentemot det allmänna. Förekomsten av s. k. grå arbetskraft och missbruk av den principiella avtalsfriheten i syfte att kringgå lagar och avtal har under lång tid varit utmärkande för denna slags verksamhet och detta förhållande var ett av de bärande motiven till reglerna i medbestämmandelagen om facklig vetorätt (38–40 §§). Problemen var vid denna lags tillkomst särskilt uttalade inom varvsindustrin och på byggnads- och anläggningsindustrins område, men förekom också på många andra håll. Ofta rörde det sig om uthyrningsföretag som försökte kringgå arbetsrättslig lagstiftning och gällande kollektivavtal samt undandra sig förpliktelser enligt skattelagstiftning och socialavgiftslagstiftning.

I dag torde problemen med grå arbetskraft och liknande vara störst inom tillverknings-, metall- och verkstadsindustrin. Ofta rör det sig om inhyring av utländsk arbetskraft. Vanligt förekommande är att det uthyrande företaget inte gör något avdrag för preliminär A-skatt vid utbetalningen av arbetstagarnas ersättningar och inte heller lämnar föreskrivna kontrolluppgifter. Arbetstagarna får också på detta sätt möjlighet att undanhålla inkomsterna från beskattning utan större risk för upptäckt. Rent generellt kan sägas att när det gäller nu beskrivna förhållanden föreligger i viss mån en ohelig allians mellan arbetsgivaren och de anställda, där dessa byter bort anställningstryggheten mot att arbetsgivaren gör det möjligt för de anställda att undandra sig skatt. Det är emellertid inte ovanligt att "alliansen" spricker och detta sker i regel när arbetstagaren inte får ut sin del av

avtalet, nämligen lönen. Ofta är dessa företag registrerade under fiktiva adresser och när den anställde eller dennes fackliga organisation försöker få ut lönen, visar det sig att företaget är spårlöst borta. Det kan här tilläggas att den fackliga medvetenheten och organisationsgraden på dessa företag ofta är obefintlig eller i vart fall låg.

Uthyraren å sin sida underlåter att redovisa sin inkomst av verksamheten samtidigt som varken han själv eller uppdragsgivaren redovisar de arbetsgivaravgifter som belöper på arbetstagarens ersättningar. Uthyraren undandrar sig också sina skyldigheter i fråga om mervärdeskatt och försvarar möjligheterna till kontroll.

Utmärkande för de företag som medvetet bryter mot skatterättslig och annan lagstiftning är mycket komplicerade anställningsförhållanden. Ofta föreligger stora svårigheter att peka ut vem som är den uthyrdes arbetsgivare. Det kan t. ex. handla om en finsk arbetare som är medlem i norska metallförbundet och för tillfället arbetar i Sverige för ett danskt företag. Detta danska företag hyr sedan ut den här personen till ett annat företag som i sin tur hyr ut honom ett till ett tredje osv.

När det gäller arbetskraft som hyrs ut främst inom tillverkningsindustrin och inom bygg- och anläggningsverksamhet förekommer ofta arbetsmiljöproblem. Det kan här röra sig om åsidosättande av på arbetsplatsen gällande säkerhetsföreskrifter eller brott mot i lag eller avtal föreskrivna arbetstidsregler.

I detta sammanhang måste man också ställa sig frågan varför de fackliga organisationerna inte i större utsträckning än vad som idag är fallet utnyttjar sin fackliga vetorätt enligt 38 och 39 §§ MBL. Med hjälp av dessa regler har de fackliga organisationerna i dag en möjlighet att med omedelbar verkan förhindra en arbetsgivares åtgärd att hyra in arbetskraft. Som påpekats i promemorian har emellertid organisationerna uppenbarligen haft praktiska svårigheter att med stöd av dessa regler effektivt motverka missbruk i samband med ut- och inhyrning av arbetskraft. Skälen till detta kan vara flera. Ett skäl torde emellertid vara det omfattande utredningsarbete och den i många fall komplicerade rättsliga bedömningen som måste göras vid fall av misstänkt olaga arbetsförmedling. Många gånger torde det också vara så att den lokala fackliga organisationen ger sitt uttryckliga eller tysta samtycke när arbetsgivaren vill anlita icke anställd arbetskraft för att lösa olika uppkommande situationer. Själva formen för anlitaudet (entreprenad, inhyrning etc.) torde här vara mindre intressant. Både arbetsgivaren och den lokala organisationen har nämligen ofta ett sammanfallande intresse av att rädda produktionen och därmed den egna sysselsättningen t. ex. vid en oväntad arbetstopp och andra akuta arbetsbristsituationer och där den offentliga arbetsförmedlingen inte klarar rekryteringen.

Den fackliga organisationen befinner sig här ofta i en intressekonflikt där man visserligen ser med visst principiellt ogillande på arrangemanget men där fördelarna trots allt överväger. Som *LO* också har påpekat i sitt remissyttrande kan inhyrning under kortare tid vara ett smidigt sätt att lösa vissa problem och samtidigt ge arbetarna på inhyrningsföretaget vissa fördelar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att nuvarande förhållanden när det

gäller uthyrningsverksamheten inte är tillfredsställande. Å ena sidan finns de som menar att uthyrningsföretagens verksamhet är nyttig och värdefull för alla parter men att lagen hindrar eller i vart fall försvårar denna verksamhet. Å andra sidan ser man från företrädesvis fackligt håll med oro på den nya utvecklingen och de svårigheter som föreligger att få kontroll över och insyn i verksamheten.

På sätt jag närmare kommer att utveckla i det följande kommer jag att föreslå att uthyrningsbegreppet bryts ut ur det nuvarande arbetsförmedlingsbegreppet i syfte att kunna legalisera denna verksamhet. Jag är emellertid inte beredd att legalisera uthyrning av arbetskraft utan att samtidigt skapa garantier för att de anställda i uthyrningsföretagen tillförsäkras samma rättigheter som övriga arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden.

Jag redovisar i det följande mina överväganden och förslag med anledning av promemorian.

3 Allmän motivering

3.1 Begreppet "uthyrning av arbetskraft"

Mitt förslag: Uthyrning av arbetskraft skall inte längre regleras som en form av arbetsförmedling och därmed inte heller omfattas av det i dag gällande förbudet mot privat arbetsförmedling. I en ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft definieras uthyrning av arbetskraft som ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med mitt förslag.

Remissinstanserna: Det övervägande flertalet remissinstanser tillstyrker att uthyrningsverksamhet inte bör betraktas och regleras på samma sätt som arbetsförmedling. Flera remissinstanser har emellertid pekat på att den föreslagna definitionen på uthyrningsverksamhet kan medföra gränsdragningsproblem i första hand mot entreprenadverksamhet.

Skälen för mitt förslag: Som redogjorts för har det gällande förbudet mot uthyrningsverksamhet fått en ganska egendomlig och svårtolkad reglering i såväl den svenska lagstiftningen som den ILO-konvention på vilken lagstiftningen vilar. Räckvidden av de vägledande rättsfall som finns på området, NJA 1962 s. 820 resp. 1973 s. 562, har ofta diskuterats liksom ILO-konventionens generella tillämplighet på verksamhet som innebär uthyrning av arbetskraft. Även den omständigheten att det i praktiken förekommer i stor utsträckning, åtminstone inom vissa branscher, att arbetstagare hyrs ut för att tjänstgöra hos andra arbetsgivare och på andra arbetsplatser utan att detta medfört någon större reaktion från myndigheternas sida har också bidragit till en osäkerhet om innehållet i gällande

rätt. Det har mot denna bakgrund ibland gjorts gällande att i vart fall sådan uthyrningsverksamhet som idag bedrivs under seriösa former i själva verket är en enligt arbetsförmedlingslagen helt laglig verksamhet, fullt jämförbar med entreprenadverksamhet eller t. o. m. utgörande sådan verksamhet. Denna osäkerhet om uthyrningsföretagens legala status återspeglas också bland de remissinstanser som uttalat sig i frågan. Bland annat har *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet* framhållit att eventuella lagstiftningsåtgärder bör avvakta tills vägledande uttalanden har erhållits från den högsta domstolsinstansen.

Genom två nyligen avkunnade domar av Högsta domstolen (NJA 1989 s. 629) har sådant vägledande uttalande erhållits. Domstolen hade i dessa mål att pröva lagenligheten av viss skrivbyråverksamhet. Efter sammanfattande värdering av omständigheterna i målet kom Högsta domstolen till det resultatet att de förhållanden som enligt praxis är av betydelse vid bedömningen inte avvek på sådant sätt från de förhållanden som förelåg i 1962 och 1973 års rättsfall att det fanns anledning att bedöma avtalsförhållandet mellan bolaget och beställarna på annat sätt än Högsta domstolen gjorde i fråga om de avtalsförhållanden som prövades i dessa rättsfall. Det har alltså enligt domstolen varit fråga om uthyrning av arbetskraft i förvärvssyfte utan tillstånd.

Högsta domstolens avgörande innebär ett klargörande av det i promemorian beskrivna rättsläget, nämligen att uthyrning av arbetskraft i förvärvssyfte är en olaglig verksamhet (olaga arbetsförmedling).

Som framhålls i promemorian är det flera omständigheter som talar för att dagens mycket restriktiva lagstiftning i detta avseende inte är särskilt väl lämpad att möta de förändringar som ägt rum och de nya företeelser som växt fram sedan lagens tillkomst för över femtio år sedan. Många uthyrningsföretag fyller onekligen för närvarande ett behov när det gäller kravet på en smidig och fungerande arbetsmarknad. För samhället i stort kan uthyrningsföretagens verksamhet innebära rationaliseringsvinster i form av ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och ett ökat utbud av arbetskraft. En legalisering av uthyrningsverksamheten innebär samtidigt att resurser kan skapas för att på ett mer effektivt sätt än i dag ingripa mot den del av uthyrningsverksamheten som inte motsvarar samhällets krav och där problemen är som störst. Jag instämmer därför i promemorians förslag att uthyrning av arbetskraft inte bör ses som en form av arbetsförmedling utan som en verksamhet skild från detta. Så gott som samtliga remissinstanser har också tillstyrkt behovet av en sådan särreglering.

Om man vill särreglera uthyrningsverksamheten i förhållande till arbetsförmedling i syfte att legalisera verksamheten måste själva begreppet uthyrning närmare definieras i lagtexten. I promemorians lagförslag § 2 föreslås att med uthyrning av arbetskraft "avses verksamhet som går ut på att en arbetsgivare mot ersättning ställer sina arbetstagares arbetskraft, helt eller delvis, till en beställares förfogande för att under den senares ledning utföra arbete som hör till dennes näringsverksamhet."

Några remissinstanser har uttryckt farhågor att det med promemorians förslag till definition av begreppet uthyrning av arbetskraft kan uppstå

problem med gränsdragningen i första hand mot entreprenad. Risk föreligger, menar man, att i dag helt tillåtna verksamheter kommer att omfattas av den föreslagna definitionen och att det därför bör övervägas ytterligare om inte lagtexten kan formuleras ännu tydligare på denna punkt.

Utgångspunkten när det gäller att definiera och särreglera uthyrning av arbetskraft måste vara att under detta begrepp endast föra sådant som enligt gällande rätt är att betrakta som olaga arbetsförmedling enligt 1 § andra stycket arbetsförmedlingslagen. Av Högsta domstolens domar NJA 1973 s. 562 och 1989 s. 629 framgår att det gällande förbudet mot uthyrning av arbetskraft innebär ett förbud mot skapandet av ett rättsförhållande mellan en beställare och en uppdragstagare, som går ut på att den senare skall ställa arbetskraft till förfogande för beställaren.

Som framgår ansluter den i promemorian föreslagna definitionen ganska väl till vad som enligt gällande rätt är att betrakta som uthyrning av arbetskraft. För att ytterligare ansluta definitionen till vad som i dag kan anses vara gällande rätt bör emellertid enligt min mening definitionen ta sin utgångspunkt i själva uppdragsavtalet, dvs. rättsförhållandet mellan beställaren och arbetsgivaren och alltså inte, på sätt som föreslås i promemorian, låta verksamheten som sådan vara avgörande för avgränsningen gentemot andra verksamhetsformer.

När det gäller den närmare gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft och entreprenad måste, som också framhålls i promemorian, denna bedömning göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Detta medför, vilket också påpekats av *arbetsdomstolen (AD)* att det blir mycket svårt för att inte säga omöjligt att i lagtext ge en riktig och heltäckande beskrivning av vad som skall anses utgöra uthyrning av arbetskraft (jfr prop. 1970:166 s. 53 ff och LU II 1970:93). Enligt AD finns det exempelvis, med den utformning förslaget fått, en risk för att en del av alla de faktorer som måste beaktas, tillmäts en alltför stor betydelse i förhållande till andra. AD synes här närmast syfta på arbetsledningskriteriet i begreppets senare led, nämligen ... för att "under den senares ledning (dvs. beställarens) utföra arbete...".

Jag delar arbetsdomstolens bedömning att det föreligger en risk att särskilt arbetsledningskriteriet i promemoriaförslaget har fått för stor tyngd i förhållande till alla faktorer som måste beaktas. Det torde heller inte vara nödvändigt att i lagtexten särskilt lyfta fram detta moment. Enligt min mening ligger redan i den omständigheten att arbetskraften, enligt förslaget, ställs till en beställares förfogande, att denne alltså disponerar över arbetskraften i olika hänseenden inbegripet den direkta arbetsledningen.

Et par remissinstanser, nämligen *rikskattverket (RSV)*, *länsrätten i Stockholms län* och *AMS* har pekat på att ordet "näringsverksamhet" i uttryckets sista led synes missvisande eftersom lagen uppenbarligen är avsedd att tillämpas även på sådan uthyrning där beställaren inte bedriver näring, exempelvis myndigheter. Jag delar denna uppfattning och föreslår därför att ledet "närings-" i sista ordet utgår.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör uthyrning av arbetskraft kunna definieras som ett rättsförhållande mellan en beställare och en

arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagar till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet.

För att uthyrningsverksamhet i lagens mening skall föreligga måste alltså arbetsgivaren uppbära ersättning i en eller annan form. Ersättningens storlek är här inte avgörande. Såväl förvärvssyftande (vinstsyftande) verksamhet som verksamhet som drivs endast mot självkostnad eller liknande omfattas av den föreslagna definitionen.

Ett par remissinstanser har pekat på att svårigheter kan uppstå att med förslagets utformning definiera vem eller vilka som skall anses som beställare i lagens mening. Enligt min mening får med beställare i detta sammanhang avses den som står som avtalspart (uppdragsgivare) i ett avtal om inhyrning av arbetskraft. Den som på detta sätt anlitar inhyrd arbetskraft är i dag så gott som uteslutande en person eller ett företag/myndighet som bedriver en verksamhet med arbetsgivaransvar för egna anställda. I rättslig mening är då beställaren den enskilde näringsidkaren eller det aktiebolag eller den juridiska person av annat slag eller myndighet som bedriver rörelsen även om de skyldigheter som åvilar beställaren enligt förslaget rent faktiskt kan komma att fullgöras av företrädare för beställaren. I ett aktiebolag är det exempelvis ofta en VD eller någon som utses av VD som handhar den löpande verksamheten eller uppträder som beslutsfattare. I normalfallet bör det inte vålla några problem att avgöra vem som skall anses vara beställare i lagens mening.

Kravet att arbetet skall utföras i beställarens verksamhet innebär att om beställaren saknar egen verksamhet för det aktuella arbetet faller arbetet utanför lagens tillämpningsområde.

Enligt min mening torde det knappast vara möjligt eller ens önskvärt att på ett mer uttömmande sätt än så i lagtext definiera begreppet uthyrning av arbetskraft. Som *AMS* också har påpekat innehåller Norge och Finlands lagstiftning liknande definitioner utan att det tycks ha inneburit några större avgränsningsproblem. I övrigt utgör de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med 1970 års lagstiftning fortfarande en god grund för gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft och entreprenad (se prop. 1970:166 s. 21 ff). Genom de av Högsta domstolen nyligen avkunnade domarna (NJA 1989 s. 629) har ytterligare utvecklats på vilket sätt gränsdragningen skall ske.

Förslagets förhållande till ILOs konvention nr 96

Som tidigare redovisats är Sverige bunden av ILO-konventionen nr 96 som i princip stadgar ett förbud mot avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer med vinstsyfte. I konventionens artikel 1. mom 1 (a), definieras avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer med vinstsyfte som "varje person, sammanslutning, byrå eller annan organisation, vilken tjänar som mellanhand för anskaffande av anställning åt arbetare eller av arbetare åt arbetsgivare i syfte att direkt eller indirekt från någondera erhålla ekonomisk eller annan materiell fördel."

Tillämpningen av konventionen nr 96 har inte varit problemfri. Bl. a.

har Sverige år 1965 vänt sig till ILOs internationella arbetsbyrå med en begäran om klarläggande av innebörden av konventionens uttryck "avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyrå med vinstsyfte". Korrespondensen redovisas i promemorians avsnitt 5.1. Härav framgår bl. a. att enligt arbetsbyråns mening kan konventionen vara tillämplig på t. ex. ambulerande skrivbyråverksamhet sådana den beskrivits i regeringens framställning till ILO, varvid det väsentligaste kriteriet för bedömningen om konventionen är tillämplig är transaktionens natur. Arbetsbyråns svar lämnades med det sedvanliga förbehållet att ILOs stadga inte ger byrån någon speciell befogenhet att ge en auktorativ tolkning av konventioner som antagits av arbetskonferensen. Denna rätt tillkommer endast internationella domstolen i Haag.

Flera länder som ratificerat konvention nr 96 har valt en restriktivare tolkning av konventionens tillämpningsområde än vad arbetsbyrån gav uttryck för i sitt utlåtande. I flertalet av dessa länder menar man att det inte kan vara fråga om arbetsförmedling i konventionens mening när arbetstagaren är anställd vid ett uthyrningsföretag vilket upprätthåller en arbetsgivarfunktion såväl gentemot de anställda som det allmänna. Frågan om konventionens tillämplighet på uthyrningsverksamhet har också under senare år varit föremål för en omfattande rättsvetenskaplig debatt och analys såväl inom som utom ILO. Meningarna har härvid varit delade. ILOs styrelse har också vid ett par tillfällen efter arbetsbyråns utlåtande uttryckt de svårigheter som föreligger att tillämpa och tolka konventionens räckvidd när det gäller uthyrning av arbetskraft.

Av det nu redovisade framgår att frågan om konventionens tillämplighet på uthyrning av arbetskraft är kontroversiell och svårbedömd främst mot bakgrund av att det i konventionen inte finns en enda bestämmelse som formulerats uttryckligen med tanke på denna slags verksamhet.

Bland de remissinstanser som yttrat sig över förslagets förhållande till konventionen har ILO-kommittén framhållit att arbetsbyråns tolkning gjordes med utgångspunkt från en särskild typ av förmedlingsbyråer och gäller endast i den utsträckning som samma omständigheter som tolkningen grundar sig på är för handen. Enligt ILO-kommittén bör det väsentliga vid bedömningen om konventionens tillämplighet vara på vilket sätt och under vilka omständigheter som arbetskraften ställs till uppdragsgivarens förfogande.

ILO-kommittén anför vidare:

"Eftersom ett grundläggande syfte med konventionen är att skydda arbetstagare mot en oegentlig behandling bör vid denna prövning avgörande vikt fästas vid hur förhållandet mellan verksamhetens utövare och vederbörande arbetstagare samt förhållandet till uppdragsgivaren gestaltar sig. Om detta första förhållande uppfyller de krav som normalt kan ställas på ett anställningsförhållande med avseende på anställningens form och innehåll synes det befogat att dra den slutsatsen att den person eller det företag som ställer arbetskraften till en uppdragsgivares förfogande inte "tjänar som mellanhand för anskaffande av anställning åt arbetare eller av arbetare åt arbetsgivare". Därmed faller denna kategori utanför konventionens tillämpningsområde. Om däremot förhållandet mellan uthyraren och arbets-

tagaren inte uppfyller de nu nämnda kraven bör konventionen vara tillämplig eftersom arbetstagaren i denna situation i realiteten torde vara att betrakta som anställd inte hos det uthyrande företaget, utan hos den person eller det företag, till vars förfogande han eller hon ställs.

När det gäller frågan om konventionens tillämplighet med avseende på de uthyrningsföretag som enligt promemorian föreslås kunna få tillstånd att bedriva uthyrningsverksamhet synes dessa enligt ILO-kommittén uppfylla de krav som enligt ovan redovisade synsätt måste föreligga för att verksamhetens utövare inte skall omfattas av konventionens begrepp "avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyrå".

SAF och *Sveriges Industriförbund* har uttryckt uppfattningen att uthyrning av arbetskraft är en verksamhet som faller utanför konventionens tillämpningsområde.

Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet har anfört att oavsett den osäkerhet som föreligger beträffande gällande rätt finns det — om man vill tillåta viss uthyrningsverksamhet — anledning att särreglera denna verksamhet för att, om än inte till punkt och pricka uppfylla Sveriges åtaganden gentemot ILO och den av Sverige ratificerade konventionen nr 96, så åstadkomma ett regelverk som i någon utsträckning harmoniserar därmed liksom med regleringen i några andra europeiska länder.

AMS påpekar att oavsett konventionens räckvidd när det gäller uthyrning av arbetskraft är ILO-konventionens detaljerade regelsystem alltför snävt när det gäller att hitta en ändamålsenlig lösning av problemen med privat arbetsförmedling m. m. Enligt *AMS* bör regeringen därför i första hand verka för en revidering inom ILO av konventionen nr 96 och i andra hand, om en sådan revidering inte kan komma till stånd inom rimlig tid, överväga om inte konventionen borde sägas upp.

På skäl som jag kommer att närmare utveckla i ett senare sammanhang är jag inte beredd att verka för en revidering av konventionen eller att säga upp densamma. Detta är emellertid enligt min mening inte heller nödvändigt i anledning av det nu föreliggande lagförslaget. Jag har nämligen inte någon annan uppfattning i denna fråga än den som ILO-kommittén gett uttryck för, nämligen att om anställningsförhållandet mellan uthyraren och dennes arbetstagare uppfyller de krav som normalt kan ställas på ett anställningsförhållande uppträder inte heller uthyraren som mellanhand i konventionens mening. Den som hyr ut arbetskraft är i motsats till den som bedriver arbetsförmedling, ansvarig såväl gentemot sina anställda som uppdragsgivaren. Jag avser att i det följande föreslå vissa bestämmelser för att garantera att anställningsförhållandet uppfyller de krav som måste kunna ställas. Det är således min uppfattning att sådan uthyrningsverksamhet som i fortsättningen skall kunna bedrivas med stöd av lagen faller utanför konventionens tillämpningsområde. Med denna bedömning saknas också anledning att gå in på hur förslaget i och för sig förhåller sig till de olika bestämmelserna i konventionens del II.

Mitt förslag: I lagen införs en generell definition av begreppet arbetsförmedling. Med arbetsförmedling förstås sålunda en verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär uthyrning av arbetskraft. Som en nyhet införs en möjlighet att efter tillstånd av AMS bedriva arbetsförmedling i förvärvssyfte för arbetstagare i företags- eller verksledande ställning. Som en annan nyhet föreslås att kravet att tillstånd till internationell arbetsförmedling utan förvärvssyfte förutsätter bilaterala överenskommelser slopas. I övrigt föreslås i huvudsak vissa språkliga och redaktionella ändringar i den nuvarande regleringen när det gäller sådan arbetsförmedling.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med mitt förslag. I promemorian föreslås inte någon utvidgning av möjligheten att bedriva förvärvssyftande arbetsförmedling, liksom inte heller avskaffandet av kravet på överenskommelser med främmande stat för att bedriva internationell arbetsförmedling utan förvärvssyfte.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte lämnat några synpunkter på förslaget i denna del eller lämnat det utan erinran. Några remissinstanser bl. a. *länsrätten i Stockholms län* och flertalet arbetsgivarorgan har synpunkter på den föreslagna definitionen av begreppet arbetsförmedling och menar att begreppet arbetsförmedling istället bör bygga på begreppet anställning. *AMS*, som i och för sig inte har något att erinra mot det sakliga innehållet i den föreslagna definitionen, anser att det inte finns något behov av en definition eftersom det inte har funnits några problem med den nuvarande tillämpningen. *AMS* har vidare förklarat att en arbetsförmedling fortfarande bör skötas i offentlig regi men att man inte är främmande för att under vissa förutsättningar tillåta privata förmedlingar. Bl. a. föreslår *AMS* att lagen bör innehålla ett uttryckligt undantag för yrkesmässig förmedling av personer i företagsledande ställning (s. k. head-hunting).

SAF och *Sveriges Industriförbund* pekar på att det i promemorian inte framförs några bärande skäl mot att det i detta sammanhang finns starka skäl för en konkurrerande verksamhet som kan tillgodose behov som de nuvarande förmedlingarna ej klarar av eller som genom själva konkurrensen stimulerar den offentliga förmedlingens effektivitet. Även *SACO/SR* har framfört liknande synpunkter.

Skälen för mitt förslag: Genom att den särskilda form av arbetsförmedling som i dag regleras i lagens 1 § andra stycke (dvs. uthyrningsverksamhet) bryts ut ur arbetsförmedlingsbegreppet och görs till föremål för särskild reglering måste begreppet arbetsförmedling närmare definieras i lagen. Med förslaget att reglera uthyrningsverksamhet som något skilt från arbetsförmedling försvinner samtidigt en del av de i dag föreliggande svårigheterna med att definiera begreppet arbetsförmedling.

Möjlighet finns att införa ett mer "renodlat" arbetsförmedlingsbegrepp. Till arbetsförmedling skulle då först och främst kunna hänföras sådan traditionell arbetsförmedlingsverksamhet som går ut på att knyta kontakt mellan arbetsgivare och arbetstagare i avsikt att dessa skall träffa avtal om anställning. I och för sig skulle kunna övervägas att rent allmänt definiera arbetsförmedling utifrån en sådan verksamhet, vilket också ett par remissinstanser varit inne på. Med hänsyn till de skiftande verksamheter och former under vilka arbetsförmedling kan tänkas bedrivas föreligger emellertid, enligt min uppfattning, stor risk för att en sådan definition skulle komma att bli för snäv. En vidare definition är därför nödvändig. Arbetsförmedling skulle då, på sätt som i sak föreslagits i promemorian, kunna definieras som en verksamhet som har till ändamål att anskaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte avser sådan verksamhet som tidigare definierats som uthyrning av arbetskraft.

Redan i 1970 års lagstiftningsärende (1970:166 sid 54) övervägdes att införa en liknande definition på arbetsförmedling vilket emellertid då avvisades med hänsyn till den osäkerhet en sådan definition skulle kunna tänkas föranleda på längre sikt i fråga om sådan verksamhet som bedrevs som uthyrningsverksamhet. Vad lagstiftaren här syftade på var att risk förelåg att vid en rättslig prövning uthyrningsverksamheten skulle kunna falla utanför en definition på vad arbetsförmedling är för något. De farhågor som 1970 års lagstiftare hyste mot att i lagtexten införa en definition av begreppet arbetsförmedling försvinner emellertid om man samtidigt inför en definition på uthyrningsverksamhet och ett förslag till reglering i särskild ordning av denna verksamhet.

I ovan nämnda lagstiftningsärende uttalades också att arbetsförmedling (inkl. sådan verksamhet som är att betrakta som uthyrningsverksamhet) torde kunna definieras med utgångspunkt i verksamhetens huvudsakliga syfte. Den närmare innebörden i gällande rätt av begreppet "verksamhetens huvudsakliga syfte" är oklar. Frågan har inte ställts på sin spets i rättspraxis. Motsatsvis skulle begreppet kunna uppfattas så att om någon bedriver en verksamhet som till mer än femtio procent består av något som inte är att betrakta som arbetsförmedling skulle resten av verksamheten kunna utgöras av arbetsförmedling och denna mindre del av verksamheten därigenom falla utanför lagen. En skrivbyrå som bedriver exempelvis 60 procent stationär verksamhet och 40 procent ambulerande verksamhet skulle med ett sådant synsätt kunna tänkas falla utanför lagens definition på arbetsförmedling. Detta kan emellertid inte ha varit lagstiftarens avsikt.

Det nu sagda innebär att om man definierar arbetsförmedling med utgångspunkt i verksamhetens huvudsakliga syfte uppstår besvärliga gränsdragningsproblem. En bättre avgränsning är att i stället definiera arbetsförmedling med utgångspunkt i verksamheten som sådan och inte i dess huvudsakliga syfte. Arbetsförmedling skulle då kunna definieras som en verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare i stället för att det huvudsakliga syftet med verksamheten skall vara avgörande. Det bör emellertid framhållas att, förutom att uthyrningsverksamhet inte längre skall anses som arbetsför-

medling, avsikten med en sådan definition inte är att införa ett nytt eller annorlunda arbetsförmedlingsbegrepp än vad som idag får anses vara gällande rätt.

Även om endast en mindre del av en utövers totala verksamhet utgörs av arbetsförmedling faller denna verksamhet in under lagen under förutsättning att den bedrivs under stadigvarande och yrkesmässiga former. Detta torde för övrigt också ha varit lagstiftarens ursprungliga syfte med begreppet arbetsförmedling. I socialstyrelsens förslag till lagstiftning i 1935 års lagstiftningsärende (prop. 1935:83) föreslogs att med arbetsförmedling enligt lagen skulle avses endast sådan arbetsförmedling som bedrevs yrkes- eller regelmässigt. Med ordet "yrkesmässigt" ville man, enligt socialstyrelsens motivering till sitt förslag, ej angiva att förmedlingsverksamheten skulle utgöra förmedlarens enda eller huvudsakliga sysselsättning utan endast att verksamheten bedrevs på yrkesmässigt sätt (sid. 25). Vid överarbetningen av socialstyrelsens förslag vidtogs en del jämkningar. Enligt föredragande departementschefen var jämkningarna av formell natur. Bland annat togs uttrycket "yrkes- och regelmässigt" bort. Enligt departementschefen torde med användandet av ordet "bedrivs" med tillräcklig tydlighet framgå att lagen endast äger tillämplighet på arbetsförmedling av viss permanens och omfattning (sid. 28).

Mot bakgrund av de skiftande verksamheter under vilken arbetsförmedling bedrivs torde det knappast vara möjligt eller ens önskvärt att i lag på ett mer uttömmande sätt än vad som ovan föreslagits försöka ange alla de former av verksamheter som kan betraktas vara arbetsförmedling. För det första skulle en sådan uppräkningslista inte kunna göras fullständig och för det andra skulle den snabbt bli inaktuell till följd av förändringar inom arbetslivet. Dessutom kan verksamheter som befinner sig på gränsen till arbetsförmedling formellt anordnas på många sätt och lätt maskeras så att verksamheten faller utanför en definition av vilka verksamhetsformer som skall anses vara arbetsförmedling. Det är därför inte möjligt att dra en klar gräns mellan olika verksamhetsformer. Detta gäller såväl gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uthyrning som mellan uthyrning och entreprenad.

När det närmare gäller gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uthyrning talar naturligtvis den omständigheten att ett skriftligt anställningsförhållande föreligger mellan en arbetstagare och det företag som ställer arbetstagaren till ett annat företags förfogande för att det är fråga om uthyrningsverksamhet. Om emellertid anställningen till sitt innehåll blir så uttunnad att den inte längre kan anses uppfylla de krav som måste kunna ställas på en anställning för att anställningsförhållande rättsligt sett skall anses ha uppkommit eller, om det är fråga om s. k. skenavtal i syfte att kringgå lagstiftningen, kan situationen vara att bedöma annorlunda. Förhållandena är då likartade med dem som råder när en arbetstagare anställs endast "uppdrag för uppdrag". I dessa fall torde arbetstagaren vid en rättslig bedömning i realiteten vara att betrakta som anställd inte hos det uthyrande företaget, utan hos det företag, till vars förfogande arbetstagaren ställs. Verksamheten torde då vara att bedöma som arbetsförmedling. Detsamma får anses gälla vid fall då den som har hyrt in arbetskraft, i

samband med inhyrningen eller kort tid därefter, i sin tur hyr ut samma arbetskraft till någon annan s. k. vidareuthyrning. Sådan verksamhet torde vara att bedöma som arbetsförmedling även om den som hyr ut den inhyrda arbetskraften träffar formella anställningsavtal med den arbetskraft som berörs. Detta betyder att det i sista hand får ankomma på domstol att på basis av en helhetsbedömning i det enskilda fallet avgöra om en viss verksamhet är att hänföra till arbetsförmedling eller uthyrning.

Förmedlingsmonopolet

AMS har i sitt remissyttrande pekat på att den offentliga arbetsförmedlingen förenar tre viktiga funktioner, nämligen informationsfunktionen, förmedlingsfunktionen och den marknadspåverkande funktionen.

1. Enligt AMS fungerar arbetsförmedlingen som en *marknadsplats* där de sökande ska kunna överblicka de lediga platserna och där arbetsgivarna kan få kontakt med de arbetssökande. Ju större andel av platserna och de sökande som finns hos förmedlingen, ju bättre fungerar den som marknadsplats. Uppgiften är här att sprida information om lediga platser och arbetssökande till sökande och arbetsgivare. Om tillkomsten av nya privata arbetsförmedlingar leder till att informationen om de lediga platserna spjälkas upp mellan ett antal olika förmedlingar försämras marknadsfunktionen. Nackdelen med en uppsplittring av informationen om de lediga platserna skulle emellertid kunna motverkas om systemet byggs ut så det skulle vara tillgängligt för alla förmedlingar, privata och offentliga, och alla förmedlingar skulle vara skyldiga att lämna sin information till systemet

Däremot kan man knappast göra alla arbetssökande tillgängliga för alla förmedlingar. Det är svårt att tänka sig att en arbetssökande som har anmält sig till den offentliga förmedlingen för att t. ex. byta arbete skulle kunna exponeras av en annan förmedling för den sökandes egen arbetsgivare.

Å andra sidan kan man tänka sig att en ombytessökande som inte utnyttjar den offentliga förmedlingen ändå skulle vara beredda att anmäla sig som sökande hos en privat förmedling; så fungerar av allt att döma flera av de s. k. head-huntingföretagen redan idag. En sådan utveckling skulle i så fall betyda ett tillskott av sökande genom etablering av konkurrerande eller kompletterande förmedlingar.

2. Enligt AMS fungerar den offentliga arbetsförmedlingen vidare som en *mäklare* mellan arbetsgivare och arbetssökande och ska i det enskilda fallet åstadkomma överensstämmelse mellan individens och arbetsgivarens önskemål. Ju bättre kontakt mellan parterna, ju större kunskap om respektive parts önskemål och ju större marknadsandel som förmedlingen har, ju bättre kan den lösa förmedlingsuppdragen.

När man i den offentliga debatten talar om privata förmedlingar menar man nog i allmänhet konkurrens i mäklarfunktionen eller åtminstone en komplettering av mäklarfunktionen på de områden där den offentliga förmedlingen inte förmår ge en tillräckligt god service. Tillkomsten av sådana konkurrerande eller kompletterande förmedlingar skulle säkert kunna innebära ett ökat utbud av service och en större lyhörddhet för

uppdragsgivarens behov. Det bör dock observeras att den avgörande frågan inte är om ett sådant ökat tjänsteutbud sker i privat eller offentlig regi. Ett ökat tjänsteutbud kan likaväl åstadkommas om den offentliga förmedlingen tillåts att ta ut avgifter för sina tjänster eller får ett tillskott av resurser på annat sätt.

Om man skulle välja att organisera förmedlingsverksamheten i landet i en avgiftsfri offentlig del och en avgiftbelagd privat del måste man beakta följande.

Det är en uppenbar styrka för en arbetsförmedling att arbeta med både dem som är arbetslösa och dem som är ombytessökande. Genom att platser tillsätts med ombytessökande skapas ett ledigt utrymme på arbetsmarknaden som kan användas för att placera en arbetslös sökande. En utveckling mot splittring av arbetsförmedlingen i en avgiftsfri och en avgiftsbelagd del i olika organisationer innebär samtidigt en stor risk för en uppdelning av marknaden och en kategoriindelning av de arbetssökande som på sikt kan försvåra rörligheten och försvaga möjligheterna för vissa av de arbetssökande. Detta bör ses i samband med arbetsförmedlingens tredje funktion, den marknadspåverkande.

3. Förmedlingens *marknadspåverkande* funktion syftar till, enligt AMS, att stimulera utbudet av arbetskraft och påverka efterfrågan på arbetskraft så att de politiska målen — framför allt målet om full sysselsättning — kan uppnås. Ju bättre resurser och metoder förmedlingen har, ju större förutsättningar har den att klara denna arbetsmarknadspolitiska uppgift.

Den offentliga förmedlingen har befogenheter att ge ekonomiskt stöd av olika slag för att påverka utbud och efterfrågan på arbetskraft. Den offentliga förmedlingen har också en kontrollfunktion mot medlemmarna i arbetslöshetsförsäkringskassorna när det gäller att bedöma om medlemmarna står till arbetsmarknadens förfogande. Det är uppenbart att dessa myndighetsfunktioner inte kan överlåtas till privata förmedlingar. Den marknadspåverkande funktionen utgör en hörnpelare i den offentliga förmedlingens verksamhet och måste vara integrerad med funktionen som marknadsplats och mäklare.

Jag delar i stort de av AMS redovisade synpunkterna på arbetsförmedlingens roll. Jag vill därutöver göra följande tillägg och kompletteringar.

Risken för exploatering av arbetskraft torde ha varit det starkaste skälet för lagstiftningen om arbetsförmedling. I förarbetena till 1935 års lag uttalades bl. a. att den enskilde inte skulle behöva avstå från något av sin arbetsförtjänst för att få arbete.

Framväxten av starka fackliga organisationer och en omfattande arbetsrättslig och social lagstiftning har medfört att detta skäl successivt trätt i bakgrunden. Fortfarande måste emellertid gälla att en arbetssökande kostnadsfritt skall kunna orientera sig på arbetsmarknaden och enkelt få tillgång till den samlade kunskapen om lediga platser. Till detta kommer att även arbetsgivaren skall kostnadsfritt kunna få tillgång till den samlade kunskapen om var det finns ledig arbetskraft och få hjälp att få lediga platser tillsatta.

Ett annat skäl som på senare tid växt sig allt starkare är arbetsmarknadspolitiskt. Genom den offentliga arbetsförmedlingen får den arbetssökande

kontakt med de samhällsorgan som handhar de arbetsmarknadspolitiska medlen. Det kan gälla arbetsmarknadsutbildning, flyttningsbidrag, arbetslöshetshjälp m. m. Nackdelarna med privat arbetsförmedling från denna synpunkt är uppenbar. Genom att samla utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden till den offentliga arbetsförmedlingen vidgas vidare möjligheterna för statsmakterna att få en god och ingående kännedom om det aktuella läget på arbetsmarknaden och i enlighet härmed reagera med nödvändiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även ur effektivitetssynpunkt finns vinster att hämta om merparten av de lediga arbetena förmedlas via samma myndigheter som ansvarar för de arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Redan vid lagens tillkomst utgick man också ifrån att där det finns en välordnad avgiftsfri förmedling skulle en jämsides bedriven arbetsförmedling i vinstsyfte knappast ha någon uppgift att fylla.

Jag vill även peka på en effekt som är välkänd i andra länder med en svag offentlig arbetsförmedling, nämligen uppkomsten av en segregerad arbetsmarknad. De privata förmedlingarna är i enlighet med sitt vinstsyfte angelägna om att förmedla endast den mest attraktiva arbetskraften dvs. den arbetskraft som ger största möjliga ekonomiska utbyte och som samtidigt medför minst arbete för förmedlingarna. Detta innebär att den offentliga arbetsförmedlingens huvuduppgift på en sådan arbetsmarknad framför allt blir att ta hand om den mest svårplacerade och minst attraktiva arbetskraften, nämligen de som av olika skäl har svårt att göra sig gällande på arbetsmarknaden. Det kan t. ex. röra sig om långtidsarbetslösa eller arbetssökande som på grund av handikapp, ålder eller av andra skäl har nedsatt arbetsförmåga. Ett sådant system medför på sikt en sämre fungerande arbetsmarknad både för arbetssökande och arbetsgivare och sämre effekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jag vill emellertid peka på att den nuvarande lagstiftningen ger utrymme för att bedriva arbetsförmedling även utanför den offentliga arbetsförmedlingen. När det gäller förvärvssyftande arbetsförmedling har tillstånd till sådan förmedling meddelats för musiker och sceniska artister för anställning till eller från utlandet. I övrigt har tillstånd till arbetsförmedling beviljats främst inom tre områden, nämligen kulturarbetsmarknaden, kontorsarbetsmarknaden och arbetsmarknaden för mannekänger.

Enligt min uppfattning bör det nu vara dags att vidga dessa möjligheter. Utgångspunkten bör vara att förmedling av arbetskraft är en fråga av central betydelse för relationen mellan parterna på arbetsmarknaden. En vidgning av möjligheterna att bedriva icke förvärvssyftande arbetsförmedling bör därför baseras på en gemensam bedömning av servicebehovet utöver vad den offentliga förmedlingen kan ge. Om parterna inom ett avtalsområde kommer fram till en överenskommelse om att bedriva en gemensam förmedling bör den omständigheten vara ett tillräckligt skäl för att konstatera att det föreligger ett arbetsmarknadspolitiskt behov av en sådan förmedling. Som villkor bör uppställas att förmedlingen skall arbeta efter samma allmänna riktlinjer som gäller för arbetsmarknadspolitiken, t. ex. att främja jämställdhet, att motverka utslagning från arbetslivet m. m. För dessa förmedlingar bör även gälla förbud att ta ut avgifter av de arbetssökande.

På en punkt är jag beredd att vidga möjligheterna att mot tillstånd bedriva privat arbetsförmedling i förvärvssyfte. Jag tänker här på sådan förmedling som uteslutande tar sikte på personer som får anses ha företags- och verksamhetsledande eller därmed jämförlig ställning (s. k. head-hunting-verksamhet). Som tidigare redogjorts för får AMS i dag endast ge tillstånd till sådan förvärvssyftande arbetsförmedling som innefattar förmedling av anställning till eller från utlandet för musiker och sceniska artister. Enligt min mening torde det knappast finnas några bärande arbetsmarknadspolitiska skäl mot att öppna en möjlighet även för den nu nämnda förmedlingsverksamheten att få bedriva sin verksamhet helt legalt. Av AMS remissyttrande framgår att det uppenbarligen finns ett behov av denna speciella form av förmedlingsverksamhet. Jag vill i sammanhanget framhålla att den berörda personalkategorin finns väl definierad såväl i anställningsskyddslagen som lagen om offentlig verksamhet.

Det nu föreslagna ändringarna står i god överensstämmelse med konventionens art. 5 som medger undantag för sådana i lag noggrant angivna personkategorier för vilka tillfredsställande arbetsförmedling inte lämpligen kan anordnas inom den offentliga arbetsförmedlingens ram.

Ansvaret för verksamheten med arbetsförmedling i landet bör i enlighet med Sveriges åtaganden i ILO inte splittras upp. Det bör även fortsättningsvis ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att ha det samlade ansvaret för arbetsförmedling. I detta ansvar ingår att bedriva den offentliga förmedlingen och att svara för tillsynen av all förmedlingsverksamhet.

Sammanfattningsvis innebär det nu sagda att jag, när det gäller möjligheten att bedriva arbetsförmedling, föreslår dels en möjlighet att bedriva privat vinstsyftande arbetsförmedling av platser för personer med företagsledande eller liknande ställning, dels möjligheter för parter inom ett avtalsområde att under vissa klart angivna villkor bedriva arbetsförmedling. Mot denna bakgrund föreligger inte heller något behov, vilket ett par remissinstanser varit inne på, att revidera eller säga upp konventionen. Bestämmelserna i övrigt i lagen är emellertid i stort behov av en språklig översyn och en bättre redaktionell utformning.

Ett par remissinstanser har påpekat att den i promemorian föreslagna 4 § andra stycket synes innebära en saklig förändring i förhållande till nuvarande ordning, trots att en sådan ändring inte torde ha varit åsyftad. Jag delar uppfattningen att bestämmelsen fått en olycklig formulering i promemorian.

Bestämmelsen reglerar möjligheten till internationell arbetsförmedling utan förvärvssyfte. Enligt nuvarande 2 § tredje stycket får tillstånd till sådan arbetsförmedling beviljas endast för de fall och på de villkor som regeringen efter överenskommelse med främmande stat bestämmer. Detta gäller dock inte internationell arbetsförmedling inom musiker- och artistbranschen. Kravet på överenskommelse kom till vid arbetsförmedlingslagens tillkomst och grundade sig på bestämmelser i ILOs konvention nr 34, antagen år 1933. Denna konvention reviderades genom 1949 års konvention nr 96. I 1949 års konvention, som ratificerades av Sverige år 1950, avskaffades emellertid på svensk begäran förutsättningen att utländsk förmedling krävde bilaterala överenskommelser och den nya konventio-

nen förutsatte endast tillstånd och medgivande av vederbörande myndighet (se prop. 1950:188). Någon ändring i arbetsförmedlingslagen gjordes emellertid inte. Lagens stadgande att arbetsförmedling över gränserna förutsätter bilaterala överenskommelser får mot denna bakgrund anses vara utan närmare betydelse. Såvitt är känt har inte heller några sådana överenskommelser med främmande stater träffats av Sverige. Bestämmelsen kan därför enligt min mening tas bort.

Jag har även föreslagit vissa förtydliganden i förhållande till promemorians lagförslag. Jag återkommer närmare härtill i specialmotiveringen till de enskilda paragraferna.

3.3 Krav på tillstånd alternativt fackligt samtycke för ut- och inhyrning av arbetskraft

Mitt förslag: Uthyrning av arbetskraft legaliseras utan krav på myndighetstillstånd eller, som ett par remissinstanser föreslagit, krav på fackligt samtycke för att inhyrning skall få äga rum.

Promemorians förslag: Enligt promemorieförslaget får uthyrning av arbetskraft inte bedrivas. AMS får dock ge tillstånd till uthyrning av arbetskraft till den som bedöms lämplig att driva verksamheten och om det finns ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Enligt promemorian får tillstånd beviljas för högst tre år i sänder och kan exempelvis återkallas om de arbetsmarknadspolitiska förutsättningarna ändras.

Remissinstanserna: Remissyttrandena utvisar en mycket splittrad bild. Bland de remissinstanser som har tillstyrkt förslaget, helt eller delvis, eller lämnat förslaget utan erinran hör *justitiekanslern (JK)*, *domstolsverket*, *rikspolisstyrelsen (RPS)*, *riksförsäkringsverket*, *riksskatteverket (RSV)*, *arbetarskyddsstyrelsen (ASS)* och *tjänstemännens centralorganisation (TCO)*. *Länsarbetsnämnden i Stockholms län* har i ett av AMS bifogat yttrande i huvudsak tillstyrkt förslaget.

Ett par remissinstanser har utan att varken tillstyrka eller avstyrka förslaget pekat på vissa problem förslaget kan tänkas medföra ur rättssäkerhetssynpunkt främst när det gäller gränsdragningen mellan laglig och olaglig verksamhet. AMS tillståndsprövning och reglerna om överklagande. Hit hör bl.a. *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *länsrätten i Stockholms län*, *Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet* och *arbetsdomstolen*.

Remissinstanser som i en eller annan form representerar eller företräder näringslivet inklusive arbetsgivarorganisationer har så gott som samtliga avstyrkt eller ställt sig mycket tveksamma till en reglering och kontroll av uthyrningsverksamheten på sätt som föreslagits i promemorian. Bland dessa remissinstanser kan nämnas *kommerskollegium*, *statens arbetsgivarverk (SAV)*, *näringsfrihetsombudsmannen (NO)*, *statens pris- och konkurrensverk (SPK)*, *statskontoret*, *svenska kommunförbundet*, *landstingsförbundet*, *SAF*, *arbetsgivarföreningen SFO*, *småföretagens riksorganisation*.

kooperationens förhandlingsorganisation. Sveriges Industriförbund samt ytterligare några intresseorganisationer inom kontors- och servicesektorn.

Enligt de nu nämnda remissinstanserna saknas i promemorian argument och analyser som skulle tala för att uthyrning av arbetskraft i de former som i dag förekommer skulle vara skadliga för samhällslivet eller enskilda. Förslaget innebär i stället ökad byråkrati, ökade kostnader samt minskad effektivitet i näringslivet. I vart fall krävs ytterligare utredning och analys innan förslaget kan ligga till grund för lagstiftning. Liknande synpunkter har också framförts av *riksåklagaren (RÅ)*, *AMS*, *kammarrätten i Stockholm*, *JÄMO*, *riksrevisionsverket (RRV)*, och *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Ett par remissinstanser bl. a. *AMS*, *LO* och *SACO/SR* har ställt sig kritiska till förslaget därför att det inte löser de problem som finns på arbetsmarknaden och därför föreslagit andra lösningar än de i promemorian framförda.

AMS föreslår sålunda att uthyrningsverksamheten bör avkriminaliseras medan en förutsättning för inhyrning skall vara att arbetsmarknadens parter träffat avtal (lokalt eller centralt) om det. I lagen bör anges hur lång tid som en inhyrning ska få äga rum och anställningsvillkoren för den uthyrda arbetskraften. Ett avtal om inhyrning bör anmälas till länsarbetsnämnden. Vidare bör tillsynen utövas av en partsammansatt nämnd, en slags etiknämnd, utanför *AMS*, som också, vid uppenbara missbruk skall ha möjlighet att besluta om förbud mot fortsatt inhyrning.

Enligt *AMS* behövs ändringar i *MBL* och främjandelagen. En arbetsgivare som bryter mot krav på avtal om inhyrning eller mot innehållet i ett kollektivavtal skulle kunna åläggas skadestånd enligt *MBL* till sin fackliga motpart. Vidare behövs enligt *AMS* sanktioner i form av vitesföreläggande mot arbetsgivare som inte anmäler till länsarbetsnämnd och mot sådana inhyrningar som, med eller utan stöd i avtal, innebär ett uppenbart missbruk av lagstiftningen.

Enligt *LO* skall inhyrning och uthyrning även i fortsättningen vara i lag förbjudet. Inhyrning skall dock kunna ske till företag som har eller brukar ha kollektivavtal och vars fackliga motpart, med stöd av centrala avtal, gett skriftligt samtycke till inhyrning. De centrala kollektivavtalen skall reglera villkoren för inhyrning, dess omfattning och tid. Samma avtal förpliktigar det inhyrande företaget att i sitt avtal med uthyrningsföretaget föreskriva att det i sin tur inte använder andra företag än sådana som klart handlar inom gällande lagar. I undantagsfall kan, om avtalsslutande parter saknas, *AMS* ge dispens. *LO* anser att detta förslag medför att in-/uthyrning kommer att användas restriktivt. Det fördrar nya skrivningar i arbetsförmedlingslagen och *MBL* (38 §).

Skälen för mitt förslag: Inledningsvis vill jag ta upp en fråga som har ägnats stor uppmärksamhet av ett antal remissinstanser. Det gäller frågan om det verkligen finns något behov över huvud taget av tillsyn och kontroll över uthyrningsverksamheten. Enligt många remissinstanser saknas nämligen i promemorian argument och analyser som skulle tala för att uthyrning av arbetskraft skulle vara skadliga för samhällslivet eller enskilda och att något egentligt behov av reglering av verksamheten därför inte

finns. Den föreslagna ordningen innebär istället, menar man, ökad byråkrati, ökade kostnader och en minskad effektivitet i näringslivet.

Jag har tidigare närmare beskrivit uthyrningsföretagens verksamhet och de fördelar men även nackdelar som kan anses förknippade med denna slags verksamhet (se avsnitt 2.5). Av redogörelsen framgår att det är viktigt att försöka hålla isär sådan verksamhet som bedrivs på ett seriöst sätt och där företagen tar sitt ansvar såväl gentemot sina anställda som mot samhället i övrigt och sådan verksamhet vars huvudsakliga syfte är att kringgå skatterättslig-, arbetsrättslig- och annan lagstiftning. Det är mot denna bakgrund man skall se promemorians förslag att uthyrning av arbetskraft även fortsättningsvis skall vara förbjudet, dock att seriösa företag, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, skall kunna erhålla tidsbegränsade tillstånd av AMS att bedriva sådan verksamhet.

Som flera remissinstanser har påpekat medför emellertid ett system med tidsbegränsade tillstånd en utökad regelstyrning av verksamheten, något som i sig inte är önskvärt, speciellt inte om regelverket som i detta fall upplevs som tillkrånglat och tungrott i administrativt hänseende. Ett system som vilar på att verksamheten i lag skall vara förbjuden och endast får bedrivas efter myndighetstillstånd bör därför enligt min mening införas endast om detta är oundgängligen nödvändigt för att syftet med regelstyrningen skall kunna uppnås och detta syfte inte kan uppnås på ett annat, mindre ingripande sätt.

I detta sammanhang har bl. a. AMS och LO pekat på att en framkomlig väg skulle kunna vara att reglera och kontrollera uthyrningsverksamheten på inhyrarsidan. AMS och LOs förslag är visserligen sinsemellan olika men båda förslagen går i stort ut på att ut- och inhyrning av arbetskraft fortfarande skall vara förbjudet dock att ett företag skall ges möjlighet att hyra in arbetskraft under förutsättning att en facklig organisation, genom centrala eller lokala kollektivavtal, gett sitt samtycke till inhyrningen. Härigenom skulle det, enligt AMS och LO, i vart fall på den kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden inte behövas något krav på att uthyrningsföretagen måste ha myndighetstillstånd för att kunna bedriva verksamheten.

Den av AMS och LO föreslagna modellen är enligt min mening behäftad med vissa nackdelar både av rättslig och mer principiell natur. För det första innebär ett krav på fackligt samtycke (i praktiken en facklig vetorätt) i detta sammanhang överlämnande av myndighetsutövning till en facklig organisation. Det kan nämnas att frågan om krav på kollektivavtal eller krav på fackligt samtycke i andra lagstiftningsområden har ansetts vara en mindre lämplig lösning (jfr prop. 1980/81:126 s. 137 f). Härtill kommer att en facklig vetorätt som i ett enskilt fall tar sikte på om arbetsgivaren skall tillåtas få ett visst arbete utfört av ett uthyrningsföretag eller om arbetet i stället bör utföras i egen regi berör en fråga som traditionellt anses höra till arbetets ledning och fördelning innefattande bl. a. sättet för arbetets utförande, verksamhetens omfattning och valet mellan tillgängliga former för verksamhetens bedrivande m. m. I sådana frågor har arbetsgivaren enligt MBL en suverän beslutsrätt.

Vidare förefaller det enligt min mening mindre lämpligt att ett uthyr-

ningsföretag och dess anställda måste vara beroende av en annan facklig organisations medgivande för att få ersättning för sina tjänster; en facklig organisation som dessutom i många fall har ett med uthyrningsföretaget och dess fackliga organisation motstridiga intressen. En ytterligare komplikation i sammanhanget är hur de företag som inte är bundna av kollektivavtal skall behandlas. LO pekar visserligen på att AMS i dessa fall skulle kunna träda i den fackliga organisationens ställe och ge dispens dock utan att närmare ange vilka kriterier som skall vara avgörande vid en sådan prövning.

Slutligen vill jag peka på att den kontroll på inhyrningssidan som AMS och LO förespråkar inte i något avseende tar sikte på omsorgen om de anställda i uthyrningsföretagen vilket är ett av syftena bakom det nuvarande förbudet mot uthyrning av arbetskraft. I stället innebär den av AMS och LO förespråkade ordningen uteslutande ett förstärkt fackligt inflytande i den egna arbetsgivarens verksamhet. Enligt min mening är detta emellertid en fråga som i första hand bör lösas inom ramen för MBL och inte genom ändringar i arbetsförmedlingslagen som i grunden är en offentlig-rättslig lagstiftning. Jag avser också i ett senare sammanhang föreslå vissa ändringar i MBL just i syfte att förstärka den fackliga organisationens inflytande i samband med anlitande av icke anställd arbetskraft.

Sammanfattningsvis leder det anförda till att om man vill hitta ett fungerande system som tar tillvara de fördelar som en seriöst bedriven uthyrningsverksamhet innebär samtidigt som det så långt det är möjligt förhindrar uppkomsten av en oseriös verksamhet måste man välja en annan väg än den som AMS och LO förespråkade.

En legalisering av uthyrningsverksamheten

Mitt förslag till lösning innebär att uthyrning av arbetskraft legaliseras utan krav på anmälningsplikt eller myndighetstillstånd eller krav på fackligt samtycke o. dyl. Verksamheten blir med förslaget en i lag tillåten verksamhet. På skäl som jag tidigare redovisat är det emellertid inte möjligt eller önskvärt från sociala och samhällsliga utgångspunkter att helt slopa en offentlig-rättslig reglering och tillsyn över verksamheten. Det alternativ som förespråkats från ett par remissinstanser, nämligen att tillåta uthyrningsverksamheten helt utan begränsningar är således en ordning jag inte vill förordna. Genom att legalisera uthyrningsverksamheten samtidigt som garantier skapas så att även arbetstagare anställda i uthyrningsföretag kan tillgodogöra sig de möjligheter och rättigheter som det arbetsrättsliga regel- och avtalssystemet avser att ge arbetstagare i allmänhet, ökar också möjligheterna att styra utvecklingen så det motsvarar samhällets krav. Som *RSV* påpekar talar exempelvis möjligheterna till kontroll av att skatter och avgifter erläggs på ett rätt och riktigt sätt för en reglering på området. Till detta kan också läggas risken för uppkomsten av en osund konkurrenssituation för det fall den oseriösa delen av verksamheten ges möjligheter att, utan begränsningar i övrigt, breda ut sig på bekostnad av de företag som följer de på arbetsmarknaden uppställda spelreglerna.

De beskrivna förhållandena inom uthyrningsbranschen, liksom behovet av en offentligrättslig reglering, är för övrigt inte något unikt för Sveriges del. Förhållandena och problemen är likartade över hela Västeuropa. Övervägande flertalet av de västeuropeiska länder som har ratificerat ILO-konventionen nr 96 menar visserligen att det inte kan vara fråga om arbetsförmedling i konventionens mening när arbetstagaren är anställd i ett uthyrningsföretag. Detta innebär emellertid inte att verksamheten inte är föremål för offentligrättslig tillsyn och kontroll. Vanligtvis krävs någon form av tillstånd enligt de olika ländernas lagstiftning för att få bedriva uthyrningsverksamhet. De nationella reglerna ansluter emellertid inte till ILO-konventionens bestämmelser.

Som exempel har i promemorian lämnats en redogörelse för den finländska och norska lagstiftningen på området. När det gäller den norska lagstiftningen är den f. n. föremål för en översyn. Ett förslag har varit ute på remiss som i korthet innebär att uthyrning av arbetskraft legaliseras (med undantag för utövande av myndighetsutövande uppgifter) men att vissa krav ställs både vid etableringen och driften av verksamheten. Tyskland (f. d. Västtyskland) har en offentligrättslig lagstiftning som i vissa avseenden är mer restriktiv till uthyrning av arbetskraft än den i promemorian föreslagna.

Även tidigare utarbetade förslag till EG-direktiv på området vilar på ett system med offentligrättsligt krav på myndighetstillstånd och kontroll av uthyrningsverksamheten. (COM 84—159: OJ C 133/01/84). Enligt det senaste förslaget till EG-direktiv (COM 90—228) föreslås dock en uppmjukning i förhållande till tidigare förslag på så sätt att verksamheten skulle kunna släppas fri under förutsättning att den uthyrda arbetskraften i olika avseenden inte behandlas sämre än "vanliga" arbetstagare.

Det är av stor vikt för Sverige i det pågående integrationsarbetet, att förslaget om ny arbetsförmedlingslag så långt som möjligt kan anpassas till kommande EG-rätt. Även om några bindande EG-beslut ännu inte har fattats ligger den nu föreslagna särregleringen av uthyrningsverksamheten väl i linje med det senaste utarbetade förslaget till EG-direktiv på området.

Mitt förslag: Mellan uthyraren och dennes anställda skall finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt löner och allmänna anställningsvillkor. Den normala anställningsformen skall vara tillsvidareanställning. Vissa undantag föreslås från de möjligheter som följer enligt LAS att träffa tidsbegränsade anställningsavtal om tidsbegränsningen föranleds av ett uthyrningsuppdrag. Vidare föreslås att en arbetstagare får, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader. Inhyrningen måste vara föranledd av ett tillfälligt behov av arbetskraft. Genom kollektivavtal får avvikelser göras från de angivna bestämmelserna. Vidare föreslås regler som riktar sig till såväl uthyraren som beställaren, nämligen *dels* att en arbetstagare inte får hindras att, om han så önskar, ta anställning hos beställaren efter uppdragets avslutande, *dels* att en arbetstagare som slutar sin anställning och tar anställning hos ett uthyrningsföretag inte får hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän sex månader förflutit från anställningens upphörande.

Promemorians förslag: Avviker från mitt förslag enligt följande. Enligt promemorian får en tillståndshavare ställa en arbetstagare till en beställares förfogande för högst tre månader i sänder, dock sammanlagt högst sex månader under två år. Genom kollektivavtal får avvikelser göras från den tidsramen. Vidare skall anställningsavtalet mellan tillståndshavaren och de anställda uppfylla de krav som normalt kan ställas på innehållet i ett anställningsavtal inom det eventuella yrkesområdet, varvid löner och andra anställningsvillkor inte får understiga de som normalt gäller inom branschen. Såväl tillståndshavaren som beställaren får hyra ut resp. hyra in arbetskraft endast om detta föranleds av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft som inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har reagerat negativt på promemorians förslag till tidsbegränsning av varje enskilt uthyrningsuppdrag och anfört att i vart fall måste fristen göras mera generös. *Svea hovrätt* har bl. a. anfört att det bör räcka att uthyrningsföretagens anställda arbetar på samma villkor som andra arbetstagare i motsvarande arbete. *AD* har pekat på att kravet att uthyrningen skall vara föranledd av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft kan ifrågasättas mot bakgrund av att uthyraren torde ha svårt att kontrollera ett sådant krav. *AD* har även framhållit att tillämpningsproblem kan uppstå när det gäller kravet att löner och andra anställningsvillkor inte får understiga de som normalt gäller inom branschen.

Skälen för mitt förslag: Enligt promemorian bör ett anlåtande av ett uthyrningsföretag tillgodose ett kortvarigt och tillfälligt behov av arbetskraft hos det inhyrande företaget. Tanken är här att en beställare inte skall tillgodose sitt stadigvarande och fortlöpande behov av arbetskraft genom att hyra in sådan arbetskraft istället för att anställa denna arbetskraft hos

sig. Mot denna bakgrund föreslås i promemorian en regel med innebörd att en arbetstagare får ställas till en beställares förfogande för högst tre månader i sänder, dock sammanlagt högst sex månader under två år och under förutsättning att inhyrningen tillgodoser ett tillfälligt behov av extra arbetskraft som inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt.

Flera remissinstanser har reagerat negativt på promemorians förslag i denna del. Invändningarna är av olika slag men sammanfattningsvis menar man att regleringen är för långtgående och skapar olika komplikationer vilket leder till att branschen blir mindre effektiv med sämre service och högre kostnader som följd. Tidsbegränsningsregeln är svår att motivera från den enskildes utgångspunkt, den är lätt att kringgå och svår att upprätthålla för tillsynsmyndigheten.

När man diskuterar en eventuell begränsning av längden av de enskilda uthyrningsuppdragen måste man till en början ställa sig frågan vilka effekter på det arbetsrättsliga regelsystemet en helt oreglerad in- och uthyrningsverksamhet kan tänkas medföra. Detta system vilar i princip på förutsättningen att de möjligheter och rättigheter i olika avseenden som de arbetsrättsliga lagarna tillförsäkrar löntagarna och deras fackliga organisationer utövas i nära kontakt med arbetsgivaren och på den egna arbetsplatsen. Enligt min mening föreligger en klar risk för att möjligheten att tillgodogöra sig dessa rättigheter försvåras och urholkas om arbetstagaren under lång tid är verksam på en annan arbetsplats än sin egen. Därför är det också viktigt att på sätt som föreslås i promemorian försöka upprätthålla principen att en beställare inte skall tillgodose sitt stadigvarande och fortlöpande behov av arbetskraft genom att hyra in sådan arbetskraft. Jag delar således promemorians förslag att en förutsättning för att anlita ett uthyrningsföretag är att det skall vara fråga om uppkomsten av ett kortvarigt och tillfälligt behov av arbetskraft hos beställaren. Anlitandet av ett uthyrningsföretags tjänster skall med andra ord för dessa speciella situationer kunna ses som ett smidigare alternativ till visstidsanställning.

När det gäller den närmare utformningen av den i promemorian föreslagna lagtexten på denna punkt, är denna som framhållits av en del remissinstanser, inte helt lyckad. Som *AD* påpekat saknar uthyraren i realiteten möjlighet att avgöra om beställarens behov är tillfälligt eller inte. Detta krav måste således uteslutande rikta sig mot beställaren. Vidare anser jag det inte nödvändigt att på sätt som föreslagits i promemorian, ställa upp det ytterligare kravet att en förutsättning för inhyrningen skall vara att det uppkomna behovet lämpligen inte kan tillgodoses på annat sätt. En sådan regel blir mycket svår att rent praktiskt tillämpa och öververka.

När det gäller tidsbegränsningsregeln i föreslagna 9 § 1 bör den enligt min mening omformuleras så att en arbetstagare får, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader. Härigenom markeras att det är själva uthyrningsuppdraget som sätter upp gränserna för tidsbegränsningen. Härav följer att det exempelvis står en beställare fritt att i och för sig anlita en och samma arbetstagare på varandra följande olika uppdrag under förutsättning att uppdragens längd inte överstiger fyra månader och

under förutsättning att det arbete som skall utföras svarar mot ett tillfälligt behov i beställarens verksamhet. Här bör dock noteras att i kravet på att behovet skall vara tillfälligt ligger att det arbete som skall utföras inte får återkomma regelbundet med korta intervaller exempelvis med någon månads mellanrum. Skulle arbetet vara på sådant sätt regelbundet återkommande får det nämligen anses utgöra ett så normalt inslag i beställarens verksamhet att det uppkomna behovet knappast kan betraktas som tillfälligt.

Med kravet på att den angivna tidsfristen skall vara sammanhängande förstås den tidsperiod som arbetstagaren enligt uthyrningsuppdraget står till beställarens förfogande och således inte den tid som arbetstagaren rent faktiskt utför arbete i beställarens verksamhet.

Jag kommer senare att föreslå vissa ändringar i 38 § MBL som syftar till en förstärkt förhandlings- och informationsskyldighet för arbetsgivare innan han anlitar uthyrd arbetskraft. Jag vill emellertid redan i detta sammanhang särskilt framhålla att omständigheten att en arbetsgivare hyr in arbetskraft i strid mot de nu föreslagna reglerna kan utgöra laglig grund för den fackliga organisationen att utnyttja sin vetorätt enligt MBL.

Anställningsvillkor och verksamhetens bedrivande i övrigt

I promemorian föreslås en regel av innehåll att mellan tillståndshavaren och dennes arbetstagare skall finnas ett skriftligt anställningsavtal som skall uppfylla dels de krav på anställningsform som följer av LAS, dels de krav som normalt kan ställas på innehållet i ett sådant anställningsavtal inom det aktuella yrkesområdet, varvid löner och andra anställningsvillkor inte får understiga de som normalt gäller inom branschen.

Jag delar uppfattningen att anställningsavtalen mellan uthyraren och dennes anställda bör vara skriftliga. I avtalen skall regleras anställningsformen, löner och allmänna anställningsvillkor. Däremot ställer jag mig tveksam till det i promemorian föreslagna kravet att anställningsavtalet skall uppfylla de krav som normalt kan ställas på innehållet i ett sådant anställningsavtal och att löner och andra anställningsvillkor inte får understiga de som normalt gäller inom branschen. Som AD har påpekat kan tillämpningsproblem uppstå när det gäller uppfyllandet av detta krav eftersom skilda uppfattningar kan råda om hur de jämförelser som blir aktuella skall göras. Vad som enligt min mening är ett avgörande skäl mot att genomföra förslaget i denna del är att ett sådant krav i praktiken innebär en lagreglering om löner och anställningsvillkor vilket är främmande för svensk rättstradition. Enligt min mening är frågan om anställningarnas innehåll i dessa fall något som på sedvanligt sätt får lösas genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter eller direkt mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

När det gäller anställningsformen följer redan av LAS att anställning normalt skall gälla tills vidare och att tidsbegränsade anställningar bara får träffas i vissa angivna situationer. Härav följer, som Svea hovrätt också påpekar att även uthyrningsföretag har rätt att, om inte annat föreskrivs, träffa tidsbegränsade anställningar under de i lagen angivna kriterierna

och att lovligheten av sådana anställningsformer således inte i och för sig är beroende av var arbetsinsatsen utförs. På sätt som framhålls i promemorian torde det samtidigt stå klart att vissa former av upprepade tidsbegränsade anställningar som i dag förekommer i samband med uthyrningsuppdrag och som innebär att en arbetstagare anställs uppdrag för uppdrag (utan att något anställningsförhållande föreligger mellan uppdragen) vid en rättslig prövning sannolikt skulle betraktas som otillåtna visstidsanställningar. När det gäller andra fall av tidsbegränsade anställningar som är en direkt följd av uthyrningsuppdraget och detta uppdrags längd kan det rättsliga läget vara mer svårbedömt. De kriterier som normalt brukar ställas upp för att avgöra denna fråga är inte direkt tillämpliga på dessa situationer. Framst beror detta på att LAS regler om möjligheten att träffa tidsbegränsade anställningsavtal och den praxis som utbildats i arbetsdomstolen vilar på antagandet att det är förhållandena hos den egna arbetsgivaren och förhållandena i dennes verksamhet som är avgörande för lovligheten av den aktuella anställningsformen. Enligt min mening står det emellertid helt klart att vissa av de möjligheter som finns enligt LAS att träffa tidsbegränsade anställningsavtal inte bör kunna tillämpas på de nu aktuella uthyrningsföretagen. En sådan tillämpning skulle nämligen komma att strida mot det grundläggande syfte som bär upp bestämmelserna om tidsbegränsade anställningar enligt LAS. Till väsentlig del bärs dessa bestämmelser upp av syftet att hindra att de mera långtgående reglerna om anställningsskydd vid tillsvidareanställning kringgås genom utnyttjande av andra anställningsformer. Mot denna bakgrund föreslår jag att tidsbegränsade anställningsavtal som är direkt föranledda av uthyrningsuppdrag inte får träffas i de fall som anges i 5 § p. 1 och 3 samt 6 § LAS. De fall som avses och där det alltså inte blir möjligt att träffa tidsbegränsade avtal gäller tidsbegränsningar med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet (5 § p. 1), arbetstoppansättningar (5 § p. 3) samt provanställningar (6 §).

Enligt min mening vore det både naturligt och önskvärt att frågan om vilka villkor som bör gälla inom olika branscher när det gäller uthyrd arbetskraft snarast blir föremål för branschöverenskommelser mellan parterna på arbetsmarknaden.

Av lagen bör vidare framgå, på sätt som i sak föreslagits i promemorian, *dels* att en arbetstagare inte får hindras att, om han så önskar, ta anställning hos beställaren efter uppdragets slut, *dels* att en arbetstagare som slutar sin anställning och tar anställning hos ett uthyrningsföretag inte får hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän sex månader förflutit från anställningens upphörande. Dessa krav riktar sig både till uthyraren och beställaren.

Det senare kravet, som bl. a. syftar till att motverka en från arbetsmarknadspolitisk utgångspunkt olämplig rekryteringsverksamhet avviker på två punkter från promemorians förslag. På sätt som TCO påpekat bör inte uppställas något krav på att syftet med uppsägningen skall vara att ta anställning i ett uthyrningsföretag. Ett sådant syfte torde bli svårt att i efterhand kunna konstatera. Vidare bör, som bl. a. *forskningsnämnden vid Lunds universitet* framhållit, tidsfristen börja löpa från anställningens

Avvikelser genom kollektivavtal

I promemorian föreslås att avvikelser från den i promemorian föreslagna tidsbegränsningsregeln när det gäller uthyrningsuppdragens längd skall kunna göras genom kollektivavtal på central nivå. Även jag tycker det är önskvärt att ge arbetsmarknadens parter en möjlighet att disponera över längden av de enskilda uthyrningsuppdragen. Genom att göra lagen dispositiv på denna punkt kan parterna anpassa anlitandet av uthyrd arbetskraft till de särskilda förhållanden som råder inom sådana branscher där det är vanligen förekommande att uthyrd arbetskraft anlitas under längre perioder. Enligt min mening bör även avvikelser kunna göras från kravet att själva anlitandet skall vara föranlett av ett tillfälligt behov av arbetskraft. Eftersom arbetsförmedlingslagen ytterst är en social skyddslagstiftning bör i nu angivna fall föreskrivas medverkan av en central arbetstagarorganisation för att avsteg skall få ske.

3.5 Tillsyns- och ansvarsfrågor m. m.

Mitt förslag: AMS är tillsynsmyndighet enligt lagen och får, från den som omfattas av tillsynen, begära in de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

AMS får en möjlighet att vid vite utfärda förelägganden och förbud mot den som bryter mot lagens föreskrifter i vissa fall. Straffansvaret för den som bedriver olaglig arbetsförmedling behålls. Det nuvarande straffansvaret för anlitande av sådan olagligt förmedlad arbetskraft tas bort liksom straffansvaret för den som bryter mot av AMS föreskrivna villkor eller bestämmelser. Vidare föreslås en justering av straffskalan för den som bedriver ersättningsfri arbetsförmedling utan att göra anmälan så att bötesmaximum överensstämmer med vad som är normalt vid penningböter.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med mitt förslag.

Remissinstanserna: Övervägande flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget i denna del har tillstyrkt. *AMS* och *länsrätten i Stockholms län* har pekat på att det borde vara möjligt att ingripa med vite även mot den som anlitar olagligt förmedlad arbetskraft eller som använder olagligt inhyrd arbetskraft. *Svenska kommunförbundet* anser att det inte föreligger skäl att ändra eller skärpa den sakliga innebörden av de gällande straffbestämmelserna.

Skälen för mitt förslag: I likhet med promemorians förslag och gällande rätt bör AMS vara den myndighet som utövar tillsynen över att lagen efterlevs. Att som *AMS* föreslagit, lägga dessa kontrollgrupper på en särskild partsammansatt nämnd fristående från AMS är en lösning som jag

inte finner särskilt lämplig. Enligt min mening faller det sig naturligt att AMS är tillsynsmyndighet enligt lagen. AMS har dessa uppgifter i dag och har vidare en stor erfarenhet och sakkunskap när det gäller att hantera de ganska besvärliga gränsdragningsproblem som kan uppstå exempelvis i samband med privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Dessutom är det angeläget att det samlade ansvaret för verksamheten med arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft inte splittras upp.

AMS bör ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Bestämmelsen riktar sig mot den eller de som omfattas av tillsynen enligt lagen dvs. såväl den som bedriver arbetsförmedlings- resp. uthyrningsverksamhet som den som anlitar sådan förmedlad eller uthyrd arbetskraft.

Genom en lagändring år 1970 (prop. 1970 nr 166, LU 93, rskr. 458) skärptes straffet för arbetsförmedling i förvärvssyfte från dagsböter till böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare infördes en bestämmelse att även den som bereder arbete åt någon som har anvisats arbete genom sådan förmedling skulle kunna straffas. Bestämmelsen kompletterades genom en lagändring år 1984 med att allmänt åtal för sådant brott fick väckas endast efter medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen.

Syftet med att införa fängelse i straffskalan och att utvidga det straffbara området var att förbudet mot olaga arbetsförmedling skulle kunna upprätthållas på ett mer effektivt sätt. Fängelsestraffet var främst tänkt för grövre fall av olaga arbetsförmedling exempelvis vid upprepad brottslighet o. dyl.

Enligt departementschefen (prop. 1970 nr 166 s.55) berodde den rådande ineffektiviteten när det gällde att hindra arbetsförmedling i förvärvssyfte främst av två skäl. Det ena skälet var att arbetsförmedling i förvärvssyfte ger ett så gott ekonomiskt utbyte att ett bötesstraff har ringa betydelse. Ett annat skäl som anfördes var att den förhållandevis ringa påföljden kan ha medfört att polis och åklagare betraktat brottet som ganska bagatellartat och att utredning om ett sådant brott därför fått stå tillbaka för utredningar om andra, med hänsyn till påföljden, grövre brottsliga förfaranden.

Det kan i dag konstateras att de intentioner som låg bakom skärpningarna av lagstiftningen år 1970 knappast har infriats. I de fall fällande domar förekommer döms fortfarande låga bötesstraff ut som knappast verkar avhållande på utövarna. Såvitt är känt har heller inte någon dömts för att ha anlitat olagligt förmedlad arbetskraft, vilket naturligtvis inte utesluter att denna straffbestämmelse ändå kan ha haft en avhållande effekt. Enligt erfarenheter AMS redovisat är det mycket svårt att få stöd från åklagare och domstolar när det gäller att beivra brott mot arbetsförmedlingslagen. Kunskaperna om lagen är vidare enligt AMS erfarenheter mycket begränsade. Till detta kommer att ärenden som tidigare kunde avgöras relativt snabbt med en begränsad polisutredning under senare år har tagit allt längre tid och medfört allt mer omfattande förundersökningar. AMS traditionella tillsynsverksamhet med lagföring som sista utväg har således blivit allt mindre effektiv.

Sammanfattningsvis visar erfarenheterna att det är svårt och tar tid att

Vidgade sanktioner mot utövare av olaglig verksamhet enligt lagen

Med hänsyn till de ovan redovisade svårigheterna har i promemorian föreslagits en möjlighet för AMS att förelägga vite istället för eller vid sidan av straff för att begränsa den olagliga verksamheten.

Rent allmänt kan konstateras att man i lagstiftningen under senare år i ökad utsträckning föreskrivit vite i stället för eller vid sidan om straff. Detta har att göra med att vitet många gånger är effektivare än det mer obestämda straffhotet. Straffhotet verkar ju generellt och är därför inte alltid så effektivt i det enskilda fallet. Ett vitesföreläggande däremot riktar sig direkt till den som tredska. Ett kraftigt tilltaget vite är dessutom ofta en mer kännbar sanktion än exempelvis en måttlig bötespåföljd. Vitet är inte som bötesstraffet maximerat. Det skall till beloppet fastställas så att man uppnår syftet med föreläggandet. Därigenom kan det avpassas så att det inte ter sig som ekonomiskt meningsfullt för utövaren av verksamheten att fortsätta med denna. Vidare kan framhållas att vitesförbud kan riktas direkt mot en juridisk person medan straffansvar endast kan utkrävas från fysiska personer.

Mot bakgrund av det nu anförda talar enligt min mening starka skäl för att det i lagen införs en möjlighet för AMS att vid vite förelägga den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte av arbetskraft att upphöra med verksamheten. Härigenom skulle AMS på ett mer effektivt sätt kunna utöva sin tillsyn enligt lagen. Så gott som samtliga remissinstanser som yttrat sig över förslaget om vite har också tillstyrkt detsamma. Jag är även beredd att, på sätt *AMS* och *länsrätten i Stockholms län* föreslagit, öppna en möjlighet för AMS att tillgripa vite även mot den som anlitar olagligt förmedlad arbetskraft. Det i promemorian föreslagna vitesförbudet omfattar även den som utan tillstånd bedriver uthyrning av arbetskraft. Jag har tidigare gjort den bedömningen att promemorians förslag om tillståndsprovning inte bör genomföras. I stället har jag föreslagit vissa föreskrifter i lagen om vad en uthyrare och beställare har att iakta när de hyr ut resp. hyr in arbetskraft. Enligt min mening bör även brott mot dessa föreskrifter kunna beivras på så sätt att AMS ges en möjlighet att vid vite meddela de förelägganden och/eller förbud som behövs under förutsättning att avtal om avvikelser inte har träffats enligt kollektivavtal. Även mot den som vägrar att på begäran tillhandahålla AMS nödvändiga upplysningar och handlingar bör vitesföreläggande vara en lämplig sanktionsform.

Någon skyldighet för AMS att sätta ut vite i ett föreläggande eller förbud föreslås inte. Det ankommer således på AMS att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om ett meddelat föreläggande eller förbud skall förenas med vite.

Svensk rätt har sedan länge intagit ståndpunkten att det inte bör vara möjligt att ingripa med både straff och vitespåföljd mot ett och samma förfarande. Denna princip innebär att vite inte får föreläggas i fall där straffansvar är stadgat.

På senare tid har dock i lagstiftningen gjorts flera avsteg från denna princip. Därvid har i den lag som varit aktuell i stället införts en bestämmelse om att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud inte också får dömas till straff för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

I enlighet med detta synsätt bör reglerna i den nu föreslagna lagen utformas så att dubbla påföljder inte uppkommer. Detta kan uppnås genom en föreskrift av innebörd att straff inte får utdömas för gärning som omfattas av ett vitesförbud.

Av lagen (1985:206) om viten (viteslagen) följer att förfallet vite skall dömas ut av länsrätt, om annat inte är särskilt föreskrivet, samt att ansökan hos länsrätten görs av den myndighet som har förelagt vitet. Några betänkligheter mot att följa den i viteslagen föreskrivna ordningen när det gäller ärenden om utdömande av vite med stöd av arbetsförmedlingslagen synes inte föreligga. Av detta följer att det alltså är länsrätten som på ansökan av AMS har att pröva frågor om utdömande av viten. Länsrättens beslut överklagas till kammarrätten och överklaganden av kammarrättens beslut prövas av regeringsrätten efter prövningstillstånd.

Med förslaget om vitessanktion öppnas en möjlighet för AMS att istället för åtalsanmälan ingripa med ett vitesföreläggande eller vitesförbud. Fortfarande gäller emellertid att AMS normalt skall försöka åstadkomma rättelse på frivillig väg innan ett föreläggande eller förbud meddelas.

Om ett föreläggande eller förbud inte efterföljs kan AMS, förutom att låta döma ut vitet, givetvis också meddela ett nytt föreläggande eller förbud vid högre vite. En förutsättning för detta är dock att det första beslutet vunnit laga kraft. Genom att överklaga detta beslut kan således adressaten hindra att ett nytt vite föreläggs (eller att det förelagda vitet döms ut).

För att motverka överklaganden i förhållningssyfte har i viteslagen införts en möjlighet för myndigheterna att använda s. k. löpande vite. Enligt min mening bör emellertid institutet löpande vite inom det nu aktuella området användas med en viss försiktighet innan en ändamålsenlig praxis har hunnit utformas. Löpande vite bör således inte användas schablonmässigt utan först efter en prövning i det enskilda fallet. Normalt torde löpande vite kunna användas främst i situationer då det finns skäl att befara att utövaren av verksamheten i fråga kan komma att åsidosätta AMS beslut upprepade gånger och fortsätta sin verksamhet.

Straffsanktioner

Flera av arbetsförmedlingslagens bestämmelser är i dag straffsanktionerade. Som framgått av det föregående är sanktionen för den som utan

tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte böter eller fängelse i högst sex månader. Även om det inte uttryckligen framgår av lagtexten torde straffansvaret innefatta såväl uppsåtligt som oaktsamt handlande. Straffansvar föreligger också för den som anlitar sådan olagligt förmedlad arbetskraft. Även här är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Endast uppsåtligt anlåtande är straffbart. Vidare får allmänt åtal för sådant brott väckas endast efter medgivande av AMS. Den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling mot ersättning (dvs. utan förvärvssyfte) kan dömas till böter. Den som bedriver arbetsförmedling utan ersättning och försummar att inom tre månader från verksamhetens början anmäla verksamheten till AMS kan dömas till böter, högst femhundra kronor. Den som bryter mot av AMS meddelade villkor eller bestämmelser eller utfärdade föreskrifter döms till böter. Slutligen innehåller lagen en bestämmelse som anger att om någon står under åtal för brott enligt lagen och förtsätter sitt brottsliga förfarande skall som särskilt brott anses vad han förbrutit före varje åtal.

Förbudet att bedriva privat arbetsförmedling omfattar i dag såväl "vanlig" arbetsförmedling som uthyrning av arbetskraft. Den omständigheten att uthyrningsverksamheten, på sätt jag tidigare föreslagit, bryts ut ur arbetsförmedlingsbegreppet och görs till föremål för en särskild reglering är inte avsedd att ändra på förhållandet att olaglig arbetsförmedling även fortsättningsvis skall vara belagd med straff. Jag föreslår därför i likhet med promemorian att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte döms till böter eller fängelse i högst sex månader. När det gäller den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling mot ersättning (dvs. utan förvärvssyfte) föreslås, liksom i dag, böter. Jag ansluter mig vidare till promemorians förslag om en justering av straffskalan för den som bedriver ersättningsfri arbetsförmedling utan att göra anmälan så att bötesmaximum överensstämmer med vad som är normalt vid penningböter. På denna punkt har AMS ifrågasatt om anmälningsplikten och till anmälningsplikten hörande straffsanktionen har någon egentlig betydelse. Enligt AMS innebär bestämmelsen endast onödig byråkrati och kan lika gärna tas bort. Enligt min mening fyller emellertid bestämmelsen ett reellt syfte, nämligen uppfyllandet av kravet i artikel 7 i den tidigare redovisade och av Sverige ratificerade ILO-konventionen nr 96. Enligt denna artikel åligger det nämligen vederbörande lands myndighet att vidta nödvändiga åtgärder för att förvissa sig att utövaren bedriver sin verksamhet utan ersättning.

När det därefter gäller anlåtandet av olagligt förmedlad arbetskraft föreslås i promemorian att ett sådant anlåtande även fortsättningsvis skall vara straffbelagt. Mot bakgrund av vad jag tidigare föreslagit om en möjlighet för AMS att för denna situation utlära vitesföreläggande eller vitesförbud torde det inte vara erforderligt att därutöver föreskriva en särskild straffsanktion för anlåtandefallen. Någon särskild straffpåföljd vid sidan av vitessanktion för den som bryter mot de tidigare nämnda föreskrifterna om vad en uthyrare eller beställare måste iakttaga när de hyr ut resp. hyr in arbetskraft föreslås inte heller. När det gäller den nuvarande straffsanktionerade föreskriften för den som bryter mot av AMS meddelade villkor

eller bestämmelser kan denna enligt min mening tas bort. Det torde knappast vara erforderligt att, vid sidan av möjligheten att återkalla ett tillstånd helt eller delvis eller meddela ändrade villkor ha kvar en straffsanktionerad bestämmelse för den som bryter mot denna föreskrift. Enligt min mening föreligger det inte heller något behov att ha kvar den nuvarande 11 § som tar sikte på s. k. perdurerande brottslighet.

3.6 Överklagande

Mitt förslag: AMS beslut får överklagas hos regeringen. AMS beslut om att förelägga vite får dock inte överklagas. Sådant beslut prövas av länsrätt i samband med utdömandet av vitet.

Promemorians förslag: AMS beslut får överklagas hos kammarrätten. Om ett ärende bedöms principiellt viktigt från arbetsmarknadspolitisk synpunkt får AMS överlämna ärendet till regeringens avgörande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig över förslaget är positiva till att överklagande bör ske till förvaltningsdomstol. Flera remissinstanser bl. a. *kammarrätten i Stockholm*, *RRV*, *AD*, *RSF* och *juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet* har emellertid avstyrkt eller ställt sig tveksam till möjligheten för AMS att överlämna ärenden med arbetsmarknadspolitiska bedömningar till regeringen.

Skälen för mitt förslag: AMS beslut i ärenden enligt arbetsförmedlingslagen kan överklagas till regeringen. Detta framgår visserligen inte av lagen men följer av den allmänna bestämmelsen om överklagande som finns i 51 § förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket. Skälet till denna ordning torde vara att AMS beslut ansetts innefatta arbetsmarknadspolitiska bedömningar och att regeringen i sådana ärenden bör ha sista ordet. För närvarande förekommer endast i ringa omfattning förvaltningsärenden hos regeringen som avser överklaganden enligt arbetsförmedlingslagen.

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor.

I prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden togs frågan upp om att befria regeringen från olika förvaltningsärenden som överklagats. År 1984 (KU 23. rskr. 250) fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen och för utformningen av överklaganderegler i nya ärendegrupper. Som en utgångspunkt angavs att regeringen i allmänhet inte borde vara besvärinstans annat än när det behövdes en politisk styrning av praxis.

Till detta kommer också skäl som har anknytning till Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 6 i den konventio-

nen har var och en rätt till domstolsprövning när det gäller bl.a. civila rättigheter och skyldigheter.

För att säkerställa att svensk rätt motsvarar konventionens krav antog riksdagen år 1988 en lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (SFS 1988:205). Enligt den lagen skall regeringsrätten under vissa förutsättningar pröva bl.a. beslut som regeringen meddelar som sista instans i den "normala" instansordningen. En förutsättning är att beslutet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. rör tillämpningen av civilrättsliga eller "betungande" offentligrättsliga regler. I lagens förarbeten (prop. 1987/88:69 s. 18) uttalas emellertid att det på längre sikt bör övervägas i vilken mån det är ändamålsenligt att ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning med domstolsprövning. Uttalet lämnades utan erinran av riksdagen (KU 1987/88:38, rskr. 189).

I promemorian framhölls att, med promemorians förslag att bedriva uthyrning av arbetskraft efter tillståndsprövning, skulle antalet överklagande ärenden till regeringen öka med 15–20 ärenden årligen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till det allmänna intresset att avlasta regeringen förvaltningsärenden och till konventionens krav på domstolsprövning föreslogs i promemorian att överprövning av AMS beslut skulle ske hos kammarrätten. Vidare föreslogs en möjlighet för AMS att överlämna ett ärende till regeringens prövning om ett ärende bedömdes principiellt viktigt från arbetsmarknadspolitisk synpunkt.

Jag har tidigare föreslagit, med avvikelse från promemorians förslag, att uthyrning av arbetskraft får bedrivas utan krav på tillstånd från AMS. Den i promemorian föreslagna instansordningen motiverades huvudsakligen av skäl som hade att göra med tillkomsten av denna nya ärendegrupp. Med hänsyn till de genom mitt förslag ändrade förutsättningarna bör instansordningen inte ändras nu. När det gäller bl.a. ärenden om tillstånd till arbetsförmedling har prövningen sådana inslag av arbetsmarknadspolitiska bedömningar att frågan om en ny instansordning bör anstå tills ytterligare erfarenheter har vunnits. Tills vidare bör Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning för dessa ärenden vara tillgodosett genom möjligheten till rättsprövning.

När det gäller utdömande av ett av AMS förelagt vite prövas sådana frågor av länsrätten på ansökan av AMS. När det gäller själva vitesföreläggandet bör detta enligt min mening inte kunna överklagas till regeringen. Denna fråga bör istället underkastas länsrättens prövning i samband med utdömandet av vitet. Den utdömande myndigheten bör alltså ha fria händer att ompröva föreläggandet i hela dess vidd. Således bör även i dessa fall en ren lämplighetsprövning kunna komma ifråga.

3.7 Kostnader

Min bedömning: Möjligheten för AMS att ingripa med vitesföreläggande eller vitesförbud innebär vissa nya arbetsuppgifter för AMS och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De merkostnader som kan uppstå vid förvaltningsdomstolarna torde bli marginella. AMS utvidgade och förändrade

tillsynsarbete förutsätter dock att AMS tillförs utökade resurser. Besparingar sker vid de allmänna domstolarna. Expeditionsavgifter bör tas ut i samband med att tillstånd ges till arbetsförmedling.

Promemorians förslag: De ökade kostnaderna finansieras genom uttagande av expeditionsavgifter i samband med tillståndsgivningen.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har AMS och statskontoret tillstyrkt förslaget med avgiftsfinansiering. Ett par remissinstanser bl. a. *Svea hovrätt*, *NO*, *AMS*, och *statskontoret* har pekat på svårigheterna att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan tänkas medföra. *AMS* har för sin del beräknat merkostnaderna till drygt två miljoner kr. årligen medan *NO* i ett längre perspektiv uppskattar kostnaderna som mycket stora bl. a. med hänsyn till uppkomna effektivitetsförluster för uthyrningsföretagens del. *RRF* anger att en förutsättning för att avgiftsbeläggning skall kunna övervägas är att kostnader och konsekvenser klarläggs.

Skälen för mitt förslag: Remissutslaget visar på svårigheter att i skilda hänseenden bedöma kostnads effekterna av promemorians förslag med tillståndsprövning. I motsats till promemorians förslag har jag emellertid föreslagit en legalisering av uthyrningsverksamheten, vilket innebär att den nu föreliggande bedömningen måste göras utifrån delvis andra förutsättningar än vad som finns redovisat i promemorian och som legat till grund för remissinstansernas ställningstaganden.

Sett ur samhällets synpunkt torde det emellertid stå helt klart att den av mig föreslagna uppmjukningen av dagens restriktiva lagstiftning kan bidra till att effektivisera arbetsmarknadens funktionssätt genom en ökad rörlighet och flexibilitet. En jämnare löneutveckling och rationaliseringsvinster av skilda slag är exempel på sådana positiva effekter som på sikt kommer hela arbetsmarknaden till godo, men vars värde det är omöjligt att på förhand uppskatta. Detsamma kan sägas om den utvidgade möjligheten för AMS att på ett mer effektivt sätt än i dag kunna ingripa mot oseriös verksamhet genom användande av vite. Genom anlitan av s. k. svart eller grå arbetskraft undandras staten årligen åtskilliga miljoner kronor i form av uteblivna skatter, sociala avgifter m. m.

Förslaget innebär också nya arbetsuppgifter på AMS och krav på en utökad och effektiv tillsynsverksamhet. Detta förutsätter att AMS tillförs utökade resurser. Jag avser att i ett senare sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

De merkostnader som kan uppstå vid förvaltningsdomstolarna med anledning av införandet av vitessanktion torde bli marginella.

I stort sett samtliga av de brottmål som i dag handläggs vid de allmänna domstolarna och som rör olaga arbetsförmedling avser uthyrning av arbetskraft. Genom att uthyrning av arbetskraft legaliseras försvinner denna målgrupp. De kostnadsbesparande effekterna av detta är svårt att närmare beräkna. Även om antalet sådana mål vid våra domstolar är ganska begränsat kräver varje mål ett långvarigt och ganska omfattande utredningsarbete hos såväl polismyndighet, åklagarmyndighet som domstolsmyndighet.

Jag delar slutligen promemorians förslag om finansiering genom utta-

gande av expeditionsavgifter i samband med meddelande av tillstånd till arbetsförmedling. För närvarande tas inga som helst avgifter ut när det gäller tillståndgivning enligt arbetsförmedlingslagen

3.8 Medbestämmandelagen (MBL)

Förstärkt förhandlings- och informationskyldighet

Mitt förslag: I 38 § medbestämmandelagen (MBL) föreskrivs att undantagsregeln i 38 § andra stycket inte är tillämplig för det fall arbetsgivaren anlitar ett uthyrningsföretag för att få ett arbete utfört. Det innebär att en arbetsgivare alltid är skyldig att på eget initiativ uppta förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer innan han fattar beslut om att hyra in arbetskraft. Vidare föreslås en regel om en förstärkt informationskyldighet när förhandlingar bedrivs enligt 38 § MBL.

Promemorians förslag: Inga ändringar föreslås i MBL.

Remissinstanserna: LO och TCO har pekat på behovet av ett förstärkt fackligt inflytande enligt MBL vid fall av inhyrning.

Skälen för mitt förslag: När det gäller det fackliga inflytandet när en arbetsgivare hyr in arbetskraft torde ett krav på kollektivavtal eller fackligt samtycke för att inhyrning skall få äga rum inte vara någon framkomlig väg. Nackdelar med ett sådant system har redovisats i det föregående.

Däremot kan det finnas skäl att undersöka förutsättningarna för att rent allmänt stärka löntagarorganisationernas inflytande enligt 38 § MBL. Som redovisats i promemorian hemställer LO och TCO i en gemensam skrivelse till regeringen den 8 februari 1989 bl. a. att kontrollen på inhyrarsidan skulle kunna ske med stöd av en ny paragraf (38 a) i MBL. Den nya paragrafen skulle innebära att inhyraren/arbetsgivaren alltid har en skyldighet att före det att avtal om inhyrning sluts, på eget initiativ uppta förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer. TCO har även i sitt remissyttrande föreslagit ett ökat fackligt inflytande genom att en ny 38 a § tillförs MBL enligt den gemensamma hemställan.

I promemorian framhålls visserligen att undantagsregeln för arbete av kortvarig och tillfällig natur i 38 § andra stycket MBL endast i mycket speciella fall kan leda till att en arbetsgivare kan underlåta att påkalla förhandling enligt 38 § första stycket innan han beslutar sig för att hyra in arbetskraft. Emellertid kan det, enligt min mening, inte uteslutas att den nu berörda undantagsregeln när det gäller arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet kan vålla problem i den praktiska tillämpningen, speciellt som in- och uthyrningsverksamhet, på sätt jag föreslagit kommer att legaliseras. En delvis ny förhandlingssituation kommer att uppstå ute på företagen eftersom den nuvarande förhandlingsskyldigheten enligt 38 § första stycket MBL i första hand tar sikte på entreprenadverksamhet.

Sammanfattningsvis leder det nu anförda till att det kan vara av värde att införa en uttrycklig lagbestämmelse i MBL att undantagsregeln i 38 §

andra stycket inte är tillämplig för det fall arbetsgivaren avser att anlita ett uthyrningsföretag för att få ett arbete utfört. I dessa situationer skulle således arbetsgivaren alltid vara skyldig att på eget initiativ påkalla förhandling i enlighet med 38 § första stycket MBL. En sådan regel skulle endast kunna frångås genom att parterna träffar kollektivavtal om det.

En annan fråga som i olika sammanhang tagits upp och berörts av de fackliga organisationerna är svårigheterna att få en bra och tillförlitlig information om förhandlingsfrågan när förhandlingar bedrivs enligt 38 § MBL. Vad som här närmast har diskuterats är arbetstagarpartens rätt till insyn i och information om entreprenören/uthyraren och om de förhållanden under vilken dennes anställda arbetar. En sådan rätt till insyn och information ökar möjligheten för den fackliga organisationen att fatta sina beslut på ett så objektivt beslutsunderlag som möjligt. Även arbetsgivaren och entreprenören/uthyraren har givetvis ett starkt intresse av att förhandlingarna och arbetstagarparternas ställningstagande bygger på ett tillräckligt och korrekt beslutsunderlag.

Visserligen kan sägas att det rent allmänt ligger i en arbetsgivares primära förhandlingsskyldighet enligt MBL en skyldighet att på ett tidigt stadium informera arbetstagarorganisationen i den aktuella frågan. Detta hänger samman med att en arbetsgivares informationsskyldighet enligt 19 § MBL inte är "primär" i den meningen att information skall lämnas före en åtgärd eller ett beslut av arbetsgivaren. När det gäller gränsdragningen mellan förhandlingsrättsreglerna i 11 och 38 §§ MBL är denna inte helt klar och denna oklarhet har också medfört vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen.

Den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL är avsedd att ge arbetstagarorganisationerna ett grundläggande inflytande över viktigare arbetsgivarbeslut. Som utvecklas i lagmotiven till MBL tänkes detta inflytande bli tillförsäkrat arbetstagarparten genom att arbetsgivaren åläggs ta den första förhandlingskontakten på ett tidigt stadium och genom att arbetstagarparten hålls informerad och får delta i beslutsprocessen i dess olika faser fram till dess att ett ställningstagande skall ske. Den primära förhandlingsrätten enligt 38 § MBL är på denna punkt mer okomplicerad. Av förarbetena framgår att lagstiftaren inte på samma sätt som i 11 § har ålagt arbetsgivaren att ta upp en förhandling enligt 38 § redan på ett tidigt stadium och sedan låta förhandlingen vara ett led i arbetsgivarens eget förberedande av beslutet. Enligt förarbetena inträder förhandlingsskyldigheten först när arbetsgivaren "står i begrepp" att anlita viss entreprenör eller viss annan arbetskraft som arbetsgivaren inte avser att anställa. Arbetsgivaren är enligt förarbetena oförhindrad att dessförinnan på egen hand införskaffa den utredning som han anser sig behöva för att själv ta ställning i frågan, t. ex. inleda ett anbudsförfarande för att välja entreprenör (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 497, 533). Det är den konkreta frågan om utlämnande av ett visst arbete till en viss entreprenör eller annan utomstående som förhandlingen enligt 38 § skall gälla.

Rent principiellt är förhandlingarna enligt 38 § tänkt att utgöra ett led i utövandet av vetoätten. De har till syfte att klargöra om det finns anledning att göra en vetoförklaring inför en entreprenad eller en annan sådan

åtgärd av arbetsgivaren som anges i 38 § första stycket. Förhandlingarna behöver emellertid inte begränsas till att gälla enbart förutsättningarna för en vctoförklaring. De har till uppgift att ge den fackliga förhandlingsparten insyn i den tilltänkta åtgärden och i de förhållanden under vilka arbetet skall komma att utföras. Arbetstagarparten får också ställa villkor för sitt godkännande och dessa villkor blir ett av förhandlingsämnen. Den mer allmänna frågan huruvida ett arbete över huvud skall lämnas ut på entreprenad eller utföras i arbetsgivarens egen regi tänkes däremot åtminstone i vissa fall, nämligen när det rör sig om en viktigare förändring, kunna bli föremål för förhandling enligt 11 §. Här kommer för övrigt även förhandlingsmöjligheterna enligt 12 § MBL in i bilden. I praktiken låter det sig ofta inte göra att dra en skarp gränslinje mellan förhandlingar enligt 11 § resp. 38 §, såvitt gäller förhandlingsfrågorna och förhandlingens genomförande.

När det gäller informationsskyldigheten i samband med 11 §-förhandlingar har AD i ett flertal domar redovisat omfattningen av denna skyldighet och hur den bäst skall fullgöras. Däremot är rättsläget mer oklart när det gäller hur långt arbetsgivarens informationskyldighet sträcker sig när det gäller förhandlingar enligt 38 § MBL och då speciellt när det gäller förhållandena hos den tilltänkte entreprenören. Som tidigare nämnts kan arbetstagsidan vid en förhandling enligt 38 § ställa villkor för att godta arbetsgivarens åtgärd. Enligt förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 315, 497) kan det tänkas att arbetstagsidan begär t. ex. att entreprenören skall medge viss insyn i sin verksamhet och lämna vissa uppgifter om sina anställda, att entreprenörens anställda skall ha genomgått viss arbetarskyddsutbildning, att kollektivavtalsenliga löner utbetalas osv.

Av det nu sagda framgår att i vart fall när det finns fog för antagande att entreprenaden kan tänkas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet eller annars strida mot vad som är allmänt godtaget inom avtalsområdet kan vid förhandlingen komma att ställas krav på entreprenören att lämna information i olika avseenden till arbetstagsidan för att denna skall kunna acceptera åtgärden.

Oaktat denna möjlighet för de fackliga organisationerna att ställa villkor som tjänar ändamålet med 38–40 §§ har det från fackligt håll framförts önskemål om en skärpning av reglerna för att ge ökade möjligheter till insyn och kontroll över entreprenörens verksamhet. Frågan gäller då hur och på vilket sätt man skall kunna säkerställa att den förhandlande arbetstagarparten får tillräckligt bra information om förhandlingsfrågan när förhandlingar bedrivs enligt 38 § MBL.

Enligt min mening bör det nu angivna informationsbehovet bäst kunna tillgodoses genom införande av en regel i 38 § MBL som rent allmänt medför en mer vidsträckt skyldighet för arbetsgivarparten att lämna information än den som enligt gällande rätt följer av allmänna grundsatsar om förhandlingsskyldighetens innebörd. En sådan regel skulle kunna möjliggöra för arbetstagarorganisationen att på ett annat sätt än i dag förmå arbetsgivaren att inhämta upplysningar och information om den tilltänkta entreprenörens/uthyrarens verksamhet. En arbetsgivare som bryter mot en sådan regel skulle kunna ådömas skadestånd enligt MBL på vanligt sätt. För det fall en arbetsgivare brister i sin informationskyldighet och arbets-

tagarorganisationen lägger ett veto som senare visar sig vara tveksamt på grund av att beslutet om veto fattades på ett otillräckligt och ofullständigt beslutsunderlag bör detta kunna räknas arbetstagarorganisationen till godo när det gäller frågan om arbetstagarorganisationen saknat fog för sin ståndpunkt.

När det gäller informationsskyldighetens gränser bör denna bedömning ha sin utgångspunkt i vad organisationen själv anser angeläget. Informationen skall ha till syfte att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt utnyttjande av vetorättsreglerna.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft,
2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Den nya lagens rubrik återspeglar den i lagen föreslagna särregleringen av uthyrning av arbetskraft.

Lagens innehåll

Under denna rubrik har samlats vissa regler och definitioner av allmän betydelse för de följande bestämmelserna i lagen.

1 §

I paragrafens första stycke har, förutom vissa språkliga ändringar, föreskriften i nuvarande lag om godkända sjuksköterskebyråer tagits bort. Sedan kungörelsen den 28 juni 1935 (nr 432) med bestämmelser angående statens godkännande av sjuksköterskebyråer upphävts genom kungörelse (1963:282) saknar bestämmelsen i denna del betydelse.

I paragrafens andra stycke har införts en generell definition av begreppet arbetsförmedling. I bestämmelsen, som är ny, definieras arbetsförmedling som verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete åt arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär sådan verksamhet som regleras i nästföljande paragraf, nämligen uthyrning av arbetskraft. Avsikten med bestämmelsen är således att från arbetsförmedlingsbegreppet bryta ut den särskilda form av arbetsförmedling, nämligen uthyrningsverksamhet, som i dag regleras i 1 § andra stycket arbetsförmedlingslagen och i stället reglera denna verksamhet i särskild ordning. Beträffande

bakgrunden och de närmare övervägandena till bestämmelsen hänvisas till avsnitt 3.2. Där framgår bl. a. att den föreslagna lagen, liksom nuvarande lag, endast äger tillämplighet på arbetsförmedling av viss permanens och omfattning. Detta uttrycks med att "verksamheten skall ha till ändamål att skaffa arbete etc.". Sådan arbetsförmedlingsverksamhet som endast sker undantagsvis faller således inte in under lagen. Det bör slutligen framhållas att, förutom att uthyrningsverksamhet inte längre skall anses som arbetsförmedling, avsikten med att införa en definition på begreppet arbetsförmedling, inte är att införa ett nytt eller annorlunda arbetsförmedlingsbegrepp än vad som i dag får anses vara gällande rätt.

2 §

I paragrafen, som saknar direkt motsvarighet i nuvarande lag erinras inledningsvis att i lagen också ges bestämmelser om uthyrning av arbetskraft. I andra meningen definieras vad som enligt lagen avses med uthyrning av arbetskraft. Med uthyrning av arbetskraft enligt lagen avses ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som innebär att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet. Denna bestämmelse skall ses mot bakgrund av hänvisningen i föregående paragraf. I motsats till tidigare skall således inte uthyrning av arbetskraft anses utgöra en form av arbetsförmedling utan får ställning av en egen självständig verksamhet. De närmare övervägandena bakom den föreslagna regleringen har redovisats under avsnitt 3.1.

För att uthyrningsverksamhet i lagens mening skall föreligga måste arbetsgivaren uppbära ersättning i en eller annan form. Såväl förvärvssyftande verksamhet som verksamhet som bedrivs endast mot självkostnad eller liknande omfattas av definitionen. Med beställare förstås i sammanhanget den som står som avtalspart (uppdragsgivare) i ett avtal om inhyring av arbetskraft. Kravet att arbetet skall utföras i beställarens verksamhet innebär att om beställaren saknar egen verksamhet för det aktuella arbetet faller anlitaandet av arbetskraften utanför lagens tillämpningsområde. När det gäller den närmare gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft och andra verksamhetsformer måste den göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Arbetsförmedling

Under denna rubrik har samlats vissa bestämmelser som tar sikte på arbetsförmedlingsverksamhet enligt 1 §. I förhållande till nuvarande lag gäller genomgående i de följande paragraferna den skillnaden att begreppet arbetsförmedling inte längre inbegriper uthyrning av arbetskraft.

3 §

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 2 § första stycket och 2 a §. Bemyndigandet för arbetsmarknadsstyrelsen att ge tillstånd till förvärvssyftande

arbetsförmedling har tagits in i andra stycket i stället för att som i dag meddelas i 14 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Som en nyhet har i andra stycket föreskrivits att AMS får ge tillstånd till förvärvssyftande arbetsförmedling av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företags- eller verksledande eller därmed jämförlig ställning. De närmare övervägandena bakom denna utvidgning av möjligheten att bedriva privat arbetsförmedling i förvärvssyfte har redovisats under avsnitt 3.2.

I övrigt har vissa redaktionella och språkliga ändringar vidtagits. Bl. a. har den nuvarande föreskriften i 2 a § andra stycket om att tillstånd inte får beviljas med mindre än att sökanden utfäster sig att vid förmedling eller eljest icke uppställa villkor som begränsar förmedlingssökandens möjligheter att anlita den offentliga arbetsförmedlingen tagits bort. Ett sådant krav bör istället AMS kunna uppställa bland de villkor som AMS enligt den föreslagna 5 § skall kunna förena ett tillstånd med.

4 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 2 §. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har vidtagits. Vidare har föreskriften i nuvarande 2 § tredje stycket om att arbetsförmedling till och från utlandet får bedrivas endast efter överenskommelse med främmande stat tagits bort eftersom bestämmelsen saknar betydelse i dag.

5 §

I paragrafens första stycke har uttryckligen och i förtydligande syfte föreskrivits att det som en förutsättning för tillstånd enligt 3 eller 4 § finns ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Denna prövning följer av de grundläggande principer som ligger bakom ILO-konventionen och den svenska lagstiftningens restriktivitet mot privata arbetsförmedlingar. Den tillståndsprövning som AMS gör i dag innefattar också en prövning av om det finns ett sådant behov. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Andra och tredje styckena motsvarar i sak nuvarande 3 §.

6 §

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 5 §. Den i 5 § föreskrivna tidsfristen har tagits bort. Det betyder att den som bedriver avgiftsfri arbetsförmedling redan vid verksamhetens början har en direkt på lagen grundad skyldighet att göra anmälan därom till AMS.

7 §

I 7 § har, i förhållande till gällande 4 §, gjorts en precisering av rekvisiten när AMS får återkalla ett tillstånd eller meddela ändrade villkor enligt

lagen. Enligt bestämmelsen får AMS, helt eller delvis återkalla ett tillstånd eller meddela ändrade villkor om 1) de förutsättningar som gällde när tillståndet meddelades inte längre föreligger eller 2) verksamheten inte bedrivs enligt föreskrifter i lagen eller enligt villkor som tillståndet har förenats med. I detta sammanhang måste beaktas de ingripande följder som exempelvis en återkallelse medför för en tillståndshavare. Det förutsätts därför att AMS innan återkallelse sker eller ändrade villkor meddelas om möjligt försöker förmå tillståndshavaren att på frivillig väg vidta de ändringar eller rättelser som bedöms nödvändiga. När det gäller möjligheten att återkalla ett tillstånd på grund av förändrade arbetsmarknadspolitiska förutsättningar bör denna möjlighet självfallet utnyttjas endast vid varaktiga och bestående förändringar.

8 §

I 8 § har införts en ny bestämmelse som reglerar vad som händer om en tillståndshavare dör eller försätts i konkurs. Vill i sådana fall dödsboet eller konkursboet försätta verksamheten skall skriftlig anmälan om detta göras till AMS inom två månader från dödsfallet eller konkursbeslutet. Om anmälan inte görs inom tvåmånadersperioden upphör tillståndet att gälla.

Uthyrning av arbetskraft

Under denna rubrik har samlats vissa bestämmelser som tar sikte på uthyrning av arbetskraft enligt 2 §. Bestämmelserna har närmare behandlats under avsnitt 3.4.

9 och 10 §§ anger under vilka förutsättningar arbetskraft får hyras ut resp. hyras in och vilka krav som måste ställas på anställningsavtalet mellan uthyraren och dennes anställda. En grundläggande förutsättning för regleringen i 9 och 10 §§ är att uthyrningen skall tillgodose ett kortvarigt och tillfälligt behov av arbetskraft och att en arbetsgivare inte skall kunna tillgodose sitt stadigvarande och normala behov av arbetskraft genom att hyra in densamma.

Av 11 § framgår att avvikelser från bestämmelserna i vissa avseenden får göras genom kollektivavtal på central nivå. Slutligen bör i sammanhanget också nämnas att enligt den föreslagna 14 § äger AMS gentemot den som bryter mot 9 eller 10 § vid vite meddela föreläggande och förbud.

9 §

Denna paragraf och även de två nästföljande skall ses mot bakgrund av den föreslagna legaliseringen av uthyrning av arbetskraft. Sådan verksamhet får alltså bedrivas utan krav på tillstånd av AMS. På skäl som redovisats i den allmänna motiveringen har det emellertid inte ansetts möjligt att från sociala och samhällsliga utgångspunkter helt slopa en offentligrättslig reglering och tillsyn över verksamheten. En sådan reglering och tillsyn

avser att motverka, dels risken för en urholkad anställningstrygghet för anställda i uthyrningsföretag, dels risker för ett allmänt kringgående av arbetsrättslig- och annan lagstiftning.

Mot denna bakgrund föreslås till en början i 9 § 1 att en arbetstagare får, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader. Med kravet på att den angivna tidsfristen skall vara sammanhängande förstås den tidsperiod som arbetstagaren enligt uppdraget ställs till beställarens förfogande och inte den tid som han rent faktiskt utför arbete i beställarens verksamhet. Som framgår av den föreslagna 10 § riktar sig bestämmelsen även mot beställaren. Av 11 § framgår att avvikelser från den föreslagna tidsbegränsningsregeln får göras genom kollektivavtal på central nivå.

9 § 2 ställer upp vissa krav på anställningsförhållandet mellan en uthyrare och dennes anställda. Till en början föreskrivs att det skall finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen, lön och allmänna anställningsvillkor. Av 4 § LAS följer att anställningsavtal gäller tills vidare men att avtal om tidsbegränsad anställning får träffas i de fall som anges i den lagens 5 och 6 §§. I 9 § 2 andra meningen föreskrivs dock att avtal om tidsbegränsad anställning som föranleds av ett uthyrningsuppdrag inte får träffas i de fall som avses i anställningsskyddslagens 5 § 1 och 3 samt 6 §. De fall som avses och där det alltså inte blir möjligt att träffa tidsbegränsade avtal gäller tidsbegränsningar med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet, arbetstoppansättningar och provanställningar. De närmare övervägandena bakom denna reglering finns redovisade under avsnitt 3.4. I övrigt skall LAS regler gälla för de aktuella anställningsförhållandena. Det betyder bl. a. att en uthyrd arbetstagare kan angripa en felaktigt tidsbegränsad anställning på sätt som anges i 4 och 36 §§ LAS och få domstols förklaring på att avtalet skall gälla tills vidare. På sätt som föreskrivs i 2 § LAS får även kollektivavtal träffas som avviker från den nu föreslagna inskränkningen i möjligheten att träffa tidsbegränsade anställningsavtal i 5 och 6 §§ LAS.

9 § 3 syftar till att förhindra att arbetsgivaren genom villkor i avtal med beställaren eller arbetstagaren eller på annat sätt försvårar för arbetstagaren att ta anställning hos beställaren.

När det gäller 9 § 4 har den till syfte att dels motverka försök till kringgående av arbetsrättslig lagstiftning dels motverka oönskad rekryteringsverksamhet från uthyrningsföretagets sida.

10 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en beställare får anlita inhyrd arbetskraft. Ett sådant anlåtande måste vara föranlett av ett tillfälligt behov av arbetskraft i beställarens verksamhet. Tanken är att en beställare inte skall kunna tillgodose sitt stadigvarande och normala behov av arbetskraft genom att hyra in densamma. I kravet på att behovet skall vara tillfälligt ligger att det inte får återkomma regelbundet med korta intervaller. I paragrafen hänvisas också till att de förutsättningar som gäller för den som hyr ut arbetskraft enligt 9 § 1, 3 och 4 gäller även för den

som hyr in arbetskraft. I sammanhanget bör också nämnas att en beställare som hyr in arbetskraft i strid mot 10 § riskerar att vektorätsreglerna i 38–40 §§ MBL aktualiseras.

11 §

Av paragrafen framgår att genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får avvikelser göras från 9 § 1 och 2 samt 10 § första meningen. Härigenom ges arbetsmarknadens parter möjlighet att anpassa anlitandet av uthyrd arbetskraft till de särskilda förhållanden som råder inom den egna branschen eller avtalsområdet. Såväl det företag som hyr ut som det företag som hyr in arbetskraft måste vara bundet av ett sådant centralt avtal för att avvikelser från 9 § 1 och 10 § första meningen skall få göras. Det bör vidare noteras att möjligheten att göra avvikelser från 9 § 2 sista meningen i och för sig redan följer av 2 § LAS.

Tillsyn

12 och 13 §§

Av 12 §, som delvis motsvarar 6 § i gällande lag, framgår att AMS är tillsynsmyndighet enligt lagen.

I 13 § ges AMS rätt att från den som omfattas av tillsyn enligt lagen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. I paragrafen som har sin motsvarighet i 7 § gällande lag, har bemyndigandet för AMS att utfärda föreskrifter tagits bort. Sådana föreskrifter bör AMS i stället kunna utfärda med stöd av förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

14 §

I paragrafen som saknar motsvarighet i gällande lag ges AMS en möjlighet att för vissa överträdelser mot lagens bestämmelser ingripa med föreläggande eller förbud. Ett sådant föreläggande eller förbud kan kombineras med vite. De överträdelser som regleras i paragrafen under den första och andra punkten avser den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte resp. den som anlitar arbetskraft som förmedlats genom sådan olaglig arbetsförmedling. Punkten 3 gäller den som i strid mot 9 eller 10 § hyr ut eller anlitar uthyrd arbetskraft utan att avtal om avvikelse träffats enligt 11 §. Den fjärde punkten slutligen riktar sig mot den som underlåter att enligt 13 § på AMS begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

De närmare övervägandena bakom den föreslagna möjligheten för AMS att i sin tillsynsverksamhet använda vite har redovisats under avsnitt 3.5.

Ansvar

15 §

Paragrafen motsvarar i stort nuvarande 8 § med den skillnaden att uthyrning av arbetskraft inte längre innefattas i begreppet arbetsförmedling. För tydlighets skull har angetts att straffbarhet vid olaglig arbetsförmedling föreligger såväl vid uppsåtligt som oaktsamt brott. I tredje stycket har straffskalan för den som bedriver ersättningsfri arbetsförmedling utan att göra anmälan justerats så att påföljden skall bestämmas till penningböter. Enligt förslagen i prop. 1990/91:68, som skall träda i kraft den 1 januari 1992, skall penningböter bestämmas till lägst 100 kr. och högst 2 000 kr. De straffsanktionerade föreskrifterna i nuvarande 9–11 §§ har tagits bort.

16 §

Paragrafen ger uttryck för principen att den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte också får dömas till straff för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Paragrafen tar sikte på olovlig arbetsförmedling i förvärvssyfte som dels kan bli föremål för vitespåföljd enligt 14 §, dels är straffsanktionerad enligt 15 §.

Överklagande

17 och 18 §§

Paragraferna, som närmare har behandlats under avsnitt 3.6, saknar mot svarighet i gällande lag. Av 51 § förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket framgår dock att AMS beslut i ärenden enligt lagen kan överklagas till regeringen.

Av 17 § framgår att AMS beslut, utom såvitt avser vitesföreläggande eller vitesförbud, får överklagas hos regeringen. De beslut som här närmast blir aktuellt att överklaga gäller beslut om tillståndsfrågor enligt lagen.

Av viteslagen följer att frågor om utdömande av vite prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat föreläggandet d. v. s. arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt 17 § får ett vitesföreläggande inte överklagas. Detta kompenseras av att, enligt 18 §, föreläggandet i hela dess vidd i stället får prövas i mål om utdömande av vite. Bestämmelsen innebär att prövningen av vitesföreläggandet inte skall vara begränsad till en kontroll av föreläggandets laglighet i sak och form utan att den även skall omfatta dess lämplighet.

Ikraftträdande m. m.

Lagen träder i kraft den 1 januari 1992. Samtidigt upphör lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling att gälla.

Några särskilda övergångsbestämmelser torde inte behövas. Jag utgår från att AMS i god tid före lagens ikraftträdande i samråd med berörda tillståndshavare utfärdar nya tillstånd i enlighet med föreskrifterna i den

5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

38 §

Bakgrunden och motiven till de föreslagna ändringarna i paragrafen har behandlats under avsnitt 3.8.

I paragrafens andra stycke har gjorts ett tillägg med anledning av att ut- och inhyrning av arbetskraft legaliserats. Tillägget innebär att undantagsregeln från arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i första stycket, när det gäller arbete av kortvarig och tillfällig natur eller arbete som kräver särskild sakkunskap, inte är tillämplig för det fall arbetsgivaren anlitar ett uthyrningsföretag för att få ett arbete utfört. Det innebär att, för det fall arbetsmarknadens parter inte har träffat kollektivavtal om annat, en arbetsgivare alltid är skyldig att på eget initiativ uppta förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer innan han beslutar att hyra in arbetskraft.

I ett nytt fjärde stycke har införts en regel som innebär en förstärkt informationsskyldighet när förhandlingar bedrivs enligt 38 §. Regeln innebär en mer vidsträckt skyldighet för arbetsgivaren att lämna information om förhållandena hos den tilltänkte entreprenören/uthyraren och om de förhållanden under vilka arbetet skall komma att utföras än vad som enligt gällande rätt rent allmänt följer av allmänna grundsatser om förhandlingsskyldighetens innebörd. En arbetsgivare som brister i sin informationskyldighet kan ådömas skadestånd enligt MBL på vanligt sätt. På sätt som redogjorts för under avsnitt 3.8 bör vidare en knapphändig och bristfällig information från arbetsgivaren i vissa fall kunna räknas arbetstagarorganisationen till godo när det gäller frågan om organisationen saknat fog för sin ståndpunkt.

När det gäller informationsskyldighetens gränser bör denna bedömning ha sin utgångspunkt i vad organisationen själv anser angeläget. Informationen skall ha till syfte att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt utnyttjande av vetorätsreglerna.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft,
2. lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

7 Beslut

Prop. 1990/91:124

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian arbetsförmedlingslagen – en översyn

Prop. 1990/91:124
Bilaga 1

Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket (DV), rikspolisstyrelsen (RPS), Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholms län, kommerskollegium, riksförsäkringsverket, riksskatteverket (RSV), statens arbetsgivarverk (SAV), näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och konkurrensverk (SPK), juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, arbetsdomstolen (AD), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen (ASS), ILO-kommittén, jämställdhetsombudsmannen (JÄMO), statens industriverk (SIND), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Arbetsgivareföreningen SFO, Småföretagens riksorganisation, Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO), Landsorganisationen i Sverige (LO), tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Västsvenska Handelskammaren, Stockholms Handelskammare, Svenska kontorserviceförbundet, Kvinnliga kontoristföreningen i Stockholm, Tjänsteförbundet och Sveriges Personaladministrativa Förening. RÅ har bifogat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholm och Göteborg och regionåklagarmyndigheten i Umeå. RPS har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg. AMS har bifogat yttranden från länsarbetsnämnderna i Stockholms, Malmöhus, Jönköpings, Norrbottens och Värmlands län. Slutligen har Sveriges Praktiserande Arkitekter, Datakonsultföreningen, Grossistförbundet Svens Handel, riksdatabörsförbundet, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund samt Medborgarrättsrörelsen inkommit med särskilda yttranden.

Remissinstansernas inställning

1 Allmänt

Samtliga remissinstanser är positiva till att uthyrningsverksamheten inte bör betraktas och regleras på samma sätt som privat arbetsförmedling. Därefter går meningarna isär. Bland de remissinstanser som har tillstyrkt förslaget, helt eller delvis, eller lämnat förslaget utan erinran hör JK, DV, RPS, riksförsäkringsverket, ASS och TCO. Länsarbetsnämnden i Stockholms län har i en av AMS bifogat yttrande i huvudsak tillstyrkt förslaget.

Ett par remissinstanser har utan att varken tillstyrka eller avstyrka förslaget pekat på vissa problem som förslaget kan tänkas medföra ur rättssäkerhetssynpunkt främst när det gäller gränsdragningen mellan laglig och olaglig verksamhet. AMS tillståndsprövning och reglerna om överklagande. Här kan nämnas Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, länsrätten i Stockholms län, Lunds universitet och AD.

Remissinstanser som i en eller annan form representerar eller företräder näringslivet inklusive arbetsgivarorganisationer har så gott som samtliga avstyrkt eller ställt sig mycket tveksamma till en reglering och kontroll av uthyrningsverksamheten. Bland dessa remissinstanser kan nämnas kommerskollegium, statskontoret, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SAF, Arbetsgivarförbundet SFO, småföretagens riksorganisation, KFO, Sveriges Industriförbund samt ytterligare några intressorganisationer inom kontors- och servicesektorn.

Enligt de nu nämnda remissinstanserna saknas i promemorian argument och analyser som skulle tala för att uthyrning av arbetskraft i de former som i dag förekommer skulle vara sakliga för samhällslivet eller enskilda. Förslaget innebär istället ökad byråkrati, ökade kostnader samt minskad effektivitet i näringslivet. I vart fall krävs ytterligare utredning och analys innan förslaget kan ligga till grund för lagstiftning. Liknande synpunkter har också framförts av RÅ, AMS, kammarrätten i Stockholm, JÄMO, RRV och länsstyrelsen i Stockholms län.

Ett par remissinstanser bl.a. AMS, SACO/SR och LO har ställt sig kritiska till förslaget därför att det inte löser de problem som finns på arbetsmarknaden och därför förslaget andra lösningar än de i promemorian framförda.

2 "Ren" arbetsförmedling dvs. arbetsförmedling som ej innefattar uthyrningsverksamhet i 1 § andra stycket samt 3–6 §§

Flertalet remissinstanser har inte lämnat några synpunkter på förslaget i denna del. Ett par remissinstanser har synpunkter på den definition av begreppet arbetsförmedling som lämnas i 1 § andra stycket.

Kammarrätten har inget att erinra mot den definition av arbetsförmedling som uttryckes i promemorian. För tydlighetens skull bör dock verksamheten anges som "yrkesmässig". Med denna definition faller uthyrningsverksamhet utanför begreppet arbetsförmedling och är således en tillåten verksamhet.

Enligt *länsrätten i Stockholms län* bör begreppet arbetsförmedling bygga på det moderna anställningsbegreppet och inte på förmedling av "arbete".

SAF, Svenska kommunförbundet och *SFO* anser att begreppet arbetsförmedling bör definieras som "verksamhet i syfte att skapa kontakt mellan arbetstagare och arbetsgivare i avsikt att dessa skall träffa avtal om anställning".

SAF, *Sveriges Industriförbund* och *KFO* föreslår en klar och entydig definition av begreppet arbetsförmedling. För att arbetsförmedling skall vara för handel krävs tre faktorer: En arbetssökande, en arbetsgivare som önskat anställa en medarbetare och en förmedlande mellanhand. Saknas något av dessa element i verksamheten kan det inte röra sig om arbetsförmedling.

AMS som i och för sig inte har något att erinra mot det sakliga innehållet i bestämmelsen anser att det inte finns något behov av en ny definition av

begreppet arbetsförmedling, i all synnerhet som avsikten är att inte göra någon förändring i förhållande till den nuvarande tillämpningen.

Ett par remissinstanser ifrågasätter behovet att upprätthålla det nuvarande förbudet mot privat arbetsförmedling.

När det gäller ren arbetsförmedling vill AMS att den fortfarande ska skötas i offentlig regi eftersom det ger bäst övergick för arbetsgivarna och de arbetssökande. Den offentliga förmedlingen hanterar också så stora ekonomiska värden genom arbetsmarknadspolitiken att den verksamheten inte kan överlämnas till privata förmedlingar.

AMS är ändå inte främmande för att förmedlingsverksamheten i landet byggs ut genom förmedlingar som finansieras genom avgifter från arbetsgivarna. Men om man ska tillåta privata förmedlingar som tar betalt bör samma krav ställas på dem som på den offentliga förmedlingen när det gäller att leva upp till de arbetsmarknadspolitiska målen för t. ex. arbetshandikappade, invandrare och jämställdhet och när det gäller styrelseinflytande genom arbetsmarknadens parter.

AMS föreslår också att det i fortsättningen ska vara tillåtet med yrkesmässig förmedling av företagsledare m. fl. (s. k. head-hunting). Dessa yrkesgrupper är undantagna från de arbetsrättsliga skyddsreglerna i lagen om anställningsskydd m. m. och AMS anser att man bör avgränsa arbetsförmedlingslagen så att den samordnas med de väl etablerade arbetsrättsliga reglerna på den punkten.

SÄF och Sveriges Industriförbund pekar på att det i promemorain inte framförs några bärande skäl mot att det i detta sammanhang finns starka skäl för en konkurrerande verksamhet som kan tillgodose behov som de nuvarande förmedlingarna ej klarar av eller som genom själva konkurrensen stimulerar den offentliga förmedlingens effektivitet.

Stockholms tingsrätt och länsrätten i Stockholms län har lämnat vissa lagtekniska synpunkter på §§ 3–5.

AMS har beträffande §§ 3, 4 och 6 lämnat följande synpunkter.

3 §

Bestämmelsen om internationell förmedling av musiker m. fl. innebär en ändring i förhållande till nuvarande lagstiftning fastän detta inte har varit avsikten. Enligt den nuvarande bestämmelsen ska den internationella förmedlingen "innefatta" förmedling av anställning utomlands av den som är bosatt i Sverige eller i Sverige åt den som är bosatt utomlands. Detta uttrycksätt har valts för att göra det möjligt att i viss utsträckning förmedla arbeten i Sverige åt den som är bosatt här i landet i samband med en internationell turné eller liknande. Den möjligheten bör bestå och komma till uttryck i lagtexten.

4 §

Bestämmelsen motsvarar inte alls i sak den nuvarande regleringen. Den nuvarande regleringen innebär att AMS kan lämna tillstånd till s. k. organisationsförmedling utan begränsning till någon bransch. AMS har också

lämnat sådana tillstånd till förmedling inom kontorsserviceområdet, musiker- och artistområdet, för mannekänger och fotomodeller och för ordningsvakter. Alla dessa tillstånd gäller förmedling inom landet och organisationsförmedlingarna har utan tvekan den allra största andelen av förmedlade arbeten, inte den offentliga förmedlingen. Den föreslagna regleringen skulle innebära ett förbud mot dessa organisationsförmedlingar vilket inte gärna kan ha varit avsikten. Ett sådant förbud skulle, om det följdes, innebära kaos för de berörda yrkesgrupperna. AMS anser inte att det finns någon anledning att ändra på den nuvarande ordningen.

6 §

AMS ifrågasätter om bestämmelsen har någon egentlig betydelse. Den nuvarande bestämmelsen följs sannolikt bara i ringa utsträckning och AMS har inte kunnat finna att det innebär några olägenheter. AMS har knappast någonsin funnit anledning att granska förmedlingar som bedrivs utan avgift eller utfärda föreskrifter för dem. ILO-konventionen har inte heller något krav på sådana anmälningar utan innehåller bara en bestämmelse (artikel 7) att tillsynsmyndigheten ska vidta nödvändiga åtgärder för att vara säkra på att förmedlingarnas verksamhet bedrivs gratis. AMS menar att bestämmelsen endast innebär en onödig byråkrati och föreslår att den utgår.

3 Särreglering av uthyrningsverksamheten med tillstånd och kontroll av AMS

3.1 Remissinstanser med en positiv grundinställning

JK, RPS och riks försäkringsverket har utan närmare kommentarer tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Domstolsverket har pekat på om inte lagtexten kan formuleras ännu tydligare så att gränsdragningen mellan arbetsförmedling och uthyrning, respektive mellan uthyrning och entreprenad blir heltäckande och så klar som möjligt. Domstolsverket anser vidare att tillsynsmyndigheten inte bör ges möjlighet att återkalla tillstånd på grund av att det inte längre föreligger behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Istället bör endast ettåriga tillstånd beviljas i de fall man har anledning befara att det arbetsmarknadspolitiska läget kommer att ändras inom kort.

RSV ansluter sig i stort till tankegångarna i promemorian och tillstyrker i princip det framlagda förslaget.

Förvisso innebär förslaget en utökad regelstyrning av näringsverksamheten, något som i och för sig inte är önskvärt. Alternativet är att uthyrningsverksamhet tillåts utan begränsningar, en ordning som RSV dock inte vill förorda. Förutom de arbetsmarknadspolitiska och andra aspekter som återopats i promemorian så talar också möjligheterna till kontroll av att skatter och avgifter erläggs rätt och riktigt för en reglering på området.

I 2 § lämnas en definition av vad som avses med uthyrning av arbetskraft. I denna används begreppet "näringsverksamhet". Eftersom, såsom

RSV uppfattat förslaget, lagen också är avsedd att tillämpas på sådan uthyrning där beställaren inte bedriver näring, t. ex. offentlig myndighet, bör detta klart framgå av lagtexten.

Enligt 8 § i förslaget får tillstånd endast meddelas den som med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden och andra omständigheter av betydelse bedöms lämplig att driva verksamheten. I specialmotiveringen sägs bl. a. att tillstånd endast bör meddelas den som, vid sidan av uthyrningsverksamheten, också bedriver en egen stationär verksamhet som står i rimlig proportion till uthyrningsverksamheten. Ett sådant generellt krav synes innebära att t. ex. ett städbolag, vars entreprenadverksamhet ju normalt utförs hos olika beställare, inte kan få tillstånd till uthyrning. Detta torde knappast ha varit avsikten. Den avgörande bör, såsom RSV ser det, vara att sökanden bedriver rörelse.

I 13 § första stycket föreslås att AMS skall ha "rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen". I specialmotiveringen till lagrummet (s. 138) sägs att bestämmelsen riktar sig mot såväl den som bedriver arbetsförmedlings- eller uthyrningsverksamhet som den som anlitar sådan förmedlad eller uthyrd arbetskraft. Detta bör framgå av lagrummet.

ASS har från de synpunkter styrelsen har att beakta inget att invända mot de framlagda förslagen. ASS påpekar dock att styrelsen och yrkesinspektionen, vid uthyrning av arbetskraft, i praxis ansett det förslag som utöver den direkta arbetsledningen som arbetsgivare i arbetsmiljölagens mening oavsett det formella anställningsförhållandet. Detta strider mot det synsätt som promemorian ger uttryck för på sid. 114–115. Skulle regeringen ha den uppfattningen att nuvarande praxis bör ändras hemställer styrelsen att detta klargörs i en eventuell proposition.

TCO

Det är enligt TCOs uppfattning nödvändigt att även i fortsättningen upprätthålla ett ovillkorligt förbud mot privata vinstdrivande arbetsförmedlingar. Det är också nödvändigt att lagstiftningen innehåller ett principiellt förbud mot uthyrning av arbetskraft.

TCO tillstyrker att förbudet mot uthyrning av arbetskraft ges en självständig ställning i lagstiftningen. Uthyrningsföretag skiljer sig från förmedlingar genom att hyra ut egna anställda i stället för att ha en förmedlande roll mellan arbetsgivare och arbetstagar.

TCO tillstyrker också principen, att företag som vill bedriva uthyrning av arbetskraft måste ha tillstånd.

Enligt TCOs uppfattning bör tillstånd beviljas för högst ett år i sänder.

TCO tillstyrker förslaget om att inrätta en partssammansatt nämnd inom AMS med uppgift att pröva frågor om tillstånd till arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Den föreslagna sammansättningen, med en ordförande och två representanter från vardera arbetsgivare och arbetstagar, är enligt TCOs uppfattning lämplig.

TCO tillstyrker förslaget om att avgifter används för att finansiera tillsynsverksamheten.

TCO tillstyrker den föreslagna regeln om tidsgräns för uthyrningsuppdrag.

I promemorian uttrycks en förmodan, att de föreslagna lagreglerna skulle kunna tänkas underlätta för de fackliga organisationerna att i högre utsträckning än i dag använda sig av de möjligheter som 38–40 §§ MBL erbjuder, när det gäller att motverka skadlig och oseriös uthyrningsverksamhet. Det skulle bero på att ett uthyrningsföretag utan tillstånd blir ett klart fall av olaglig verksamhet, medan frågan om något i dagens läge är olaga arbetsförmedling eller inte, är en komplicerad juridisk bedömningsfråga.

Övervägandena vid prövning av ett tillstånd till uthyrningsverksamhet skiljer sig från de som görs vid en inhyrning. Tillsynsmyndighetens uppgift avses enligt promemorian i huvudsak vara prövning av tillståndsärenden. Det innebär en koncentration på uthyrningsföretagen och uthyrningssituationen. De fackliga organisationerna som försöker tillämpa MBL kommer att arbeta med inhyrning av arbetskraft och inhyrningssituationen.

Det kan mycket väl tänkas, att arbetsgivare försöker tillgodose ett permanent behov av arbetskraft genom att anlita uthyrningsföretag som uppfyller kriterierna för tillstånd och också har tillstånd. Med det föreliggande förslaget kan det möjligen bli ett ärende hos tillsynsmyndigheten rörande ett företag som har tillstånd, men inte följer den föreslagna lagens 9 §, 1 ("Uthyrningen skall vidare vara föranledd av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft som inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt.").

Tillsynsmyndigheten måste då gå in och göra en prövning av det inhyrande företagets avvägning mellan egen och inhyrd arbetskraft.

Den frågan lämpar sig enligt TCOs uppfattning betydligt bättre för hantering mellan de lokala parterna med stöd av en förstärkt MBL. Med nuvarande utformning av MBL och den praxis som finns, torde det lokala facket få svårt att inlägga veto mot inhyrning av arbetskraft från uthyrningsföretag som har tillstånd.

Enligt TCOs uppfattning behöver därför det fackliga inflytandet vad gäller inhyrning av arbetskraft, förstärkas. Det kan förslagsvis ske genom att en ny 38a § tillförs MBL enligt LOs och TCOs gemensamma hemställan 1989-02-08.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län har i ett av AMS bifogat yttrande i huvudsak tillstyrkt förslaget och anfört bl. a. följande.

Sammanfattningsvis vill nämnden framhålla att det är bra att man i lagen har skilt mellan arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Det är också bra att verksamheten med uthyrning av arbetskraft genom lagen förs upp till ytan.

Tillståndsgivningen bör vara restriktiv. Den offentliga arbetsförmedlingen måste ges skäligen tid att agera på arbetsmarknaden vid anskaffning av arbetskraft. Platserna ska alltså ha varit anmälda på arbetsförmedlingen i god tid.

Enligt länsarbetsnämndens mening måste en eventuell uthyrningsverksamhet ha en viss varaktighet och yrkesmässighet, vilket utredningen understryker. Anställningsförhållandet måste vara klart reglerat i avtal och följa den lagstiftning som gäller på arbetsmarknaden.

Huvudprincipen bör vara heltidsarbete och tillsvidareanställning. Del-
tidsarbete ska vara möjlig om arbetstagaren önskar det av personliga skäl.
I sådana fall bör det finnas någon form av skriftlig överenskommelse som
också arbetsförmedlingen vid behov får ta del av. Det får nämligen inte bli
så att uthyrningsföretagen bygger upp och binder de anställda i någon slags
personalpool för tillfälligt arbete med arbetslöshetsunderstöd som en lönc-
utfyllnad. Erfarenheterna från andra områden har visat att det varit svårt
för arbetsförmedlingen att agera mot "personalpoolsanställda" med erbu-
danden om fasta arbeten hos annan arbetsgivare.

Det har också hänt inom t. ex. kontorsservicebranschen att företagen
gjort sig av med arbetskraft som av olika skäl inte längre hängt med i
arbetet eller klarat sina arbetsuppgifter. Dessa har arbetsförmedlingen fått
ta hand om och försöka lösa problemen för. Länsarbetsnämnden anser att
uthyrningsföretag måste ha samma skyldigheter som alla andra företag och
vidta de åtgärder som åvilar arbetsgivaren i form av omplacering, utbild-
ning och liknande anpassningsåtgärder.

Uthyrningsverksamheten skall vara arbetsmarknadspolitiskt betingad.
De fackliga organisationerna skall självfallet ha ett mycket stort inflytande
innan beslut om tillstånd för uthyrningsverksamhet tas. Även länsarbets-
nämnden ska höras och deras yttrande väga tungt.

3.2 Remissinstanser som varken har tillstyrkt eller avstyrkt men som pekat på vissa problem med den föreslagna tillståndsgivningen

Svea hovrätt anför att begreppet uthyrning måste noga definieras så att det
blir möjligt för alla berörda att av lagtexten utläsa vad som gjorts till-
ståndspliktigt. Enligt hovrätten har under begreppet "uthyrning av arbets-
kraft" sålunda förts inte bara sådant som är att betrakta som olaga arbets-
förmedling enligt gällande sätt.

Hovrätten ställer sig tveksam till den roll som har tilldelats AMS och till
de skönmässiga bedömningar av allmänpolitisk art som ligger i till-
ståndsprövningen.

I promemorians avsnitt 6.3 görs en rad uttalanden om vilka anställ-
ningsvillkor som måste erbjudas inom uthyrningsföretaget för att tillstånd
skall kunna fås. Innebörden av vad som där sägs är att AMS skall kunna
ställa längre gående krav på uthyrningsföretagen än på företag i övrigt eller
myndigheter på den svenska arbetsmarknaden. Detta strider mot likabe-
handlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen: hovrätten utgår från att
AMS i sin tillståndsgivning inte kan till uthyrningsföretagets nackdel abe-
ropa något som är lovligt enligt gällande rätt. Motivuttalandena saknar
följaktligen betydelse.

Hovrätten kan inte heller ställa sig bakom den beskrivning av gällande
rätt som görs på s. 82 f. och 113. Även uthyrningsföretagen har rätt att
anställa extra personal enligt 5 § tredje stycket anställningsskyddslagen, att
anställa för viss tid, viss säsong eller visst arbete om det beror på det
förväntade arbetets särskilda beskaffenhet. Vikariat och provanställningar
är tillåtna på de i lagen angivna betingelserna. Lovligheten av sådana
anställningsformer är inte beroende av var arbetsinsatsen utförs. Beskriv-

ningen av intermittert arbete och behovsanställning är missvisande: det åberopade propositionsuttalandet och rättsfallet från år 1977 ger endast uttryck för att garantier för ett visst arbetstidsmått (och därmed förtjänst) kan upparbetas genom tidigare tjänstgöring (så även rättsfallet s. 114 överst).

I avsnittet (s. 83) sägs också att AMS som förutsättning för tillstånd skall kunna kräva garantier för ett visst arbetstidsmått eller för en viss garanterad förtjänst, tydligen även om uthyrningsföretagets stationära personal eller personalen i det förhyrande företaget (myndigheten) inte har några motsvarande garantier: det är ju inte ovanligt med behovsanställningar inom såväl den offentliga som den privata sektorn (t.ex. nattvak på sjukhusen resp. extraanställningar inom butikshandeln). Detta är något som också godtas enligt gällande rätt (se prop. 1981/82: 71 s. 122). Detsamma gäller säsongarbete (jfr. undantaget från lönegarantin i 21 § andra meningen anställningsskyddslagen). Även här bör det räcka med att uthyrningsföretagets anställda arbetar på samma villkor som andra arbetstagare i motsvarande arbete.

Enligt lagförslaget får uthyrning av varje enskild arbetstagare ske endast under en förhållandevis kort tidsrymd. Kräver arbetsuppgiften längre tid, måste den anställde bytas ut eller så måste det förhyrande företaget (myndigheten) anlita ett annat uthyrningsföretag. Dispens kan erhållas endast på det sätt som anges i 11 §, nämligen genom kollektivavtal på förbunds-nivå. Denna lösning kan inte tillstyrkas. Det bör givetvis vara möjligt för AMS att ge tillstånd för längre tid, om arbetsuppgifterna kräver det och dispensgivningen med avseende på en sådan offentligrättslig författning som det här är fråga om bör självfallet ligga hos en förvaltningsmyndighet, inte hos arbetsmarknadens parter (jfr. uttalandena s. 93 ff).

AMS skall ha rätt att under löpande tillståndsperiod återkalla ett tidigare lämnat medgivande, om det inte längre skulle finnas arbetsmarknadspolitiska skäl för uthyrningsverksamheten i fråga. Såvitt hovrätten kan förstå skulle detta kunna ske med omedelbar verkan utan möjlighet för uthyrningsföretaget att först säga upp berörd personal och utan ekonomisk kompensation till uthyrningsföretaget och det förhyrande företaget (myndigheten), eftersom en pågående uthyrning omedelbart måste avbrytas inför risken av straffpåföljd. AMS skall också (s. 136 mitten) kunna meddela ändrade villkor under en löpande tillståndsperiod. Någon närmare motivering för dessa förslag finns inte, trots att det rör sig om utomordentligt långtgående befogenheter. Har inte ett gynnande tillståndsheslut vunnit rättskraft? Hur förhåller sig förslaget till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, första tilläggsprotokollet art 1 (se Danielius. Mänskliga rättigheter, 1989, s. 246 f.), motivuttalandet om att AMS skall kunna ändra tidigare uppställda villkor saknar f. ö. stöd i lagtexten.

Enligt *Stockholms tingsrätt* har förslagets 8 och 14 §§ givits en påtaglig svävande och innehållslös utformning.

I 8 § talas om "andra omständigheter av betydelse" som spelar in i tillståndsgivningen. I den allmänna motiveringen på sig. 81 i promemorian framgår närmare vad som avses. Läst tillsammans med specialmotiveringen får man intrycket att det som närmast avses är sökandens

administrativa och organisatoriska förutsättningar. Detta borde kunna anges i lagtexten.

I 14 § 1 punkten anges att tillstånd får återkallas när "förutsättningarna för beviljandet av tillståndet har upphört". Vad denna grund för ett återkallande närmare innebär framgår såvitt tingsrätten kunnat utläsa inte i motiven till förslaget. En tillståndshavare bör ha rätt till att i större utsträckning än så kunna förutse under vilka förhållanden hans tillstånd kan dras in.

Länsrätten i Stockholms län

Länsrätten tillstyrker att den svenska lagstiftningen i framtiden definitionsmässigt skiljer mellan arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Länsrätten beklagar att omvändelsen därutinnan inte fått fullt genomslag i promemorian som brister i konsekvens och precision.

1935 års lag är i behov av en långt större lagteknisk revision än den föreslagna.

Självklart skall ingen uthyrningsverksamhet tillåtas som inte sker i anständiga och godtagbara former. Promemorian hade dock bort byggas upp på en avvägning mellan behov och samhällsnytta, på den ena sidan, samt en analys av befintliga och ytterligare påkallade skyddsföreskrifter, på den andra sidan.

Lika självklart som att uthyrning måste ske i anständiga och godtagbara former är att den inte behöver mer reglering, tillsyn och kontroll än som är påkallad utöver befintlig arbetsrättslig lagstiftning. Om man ställer upp de villkor som anses påkallade borde verksamheten kunna betraktas som sund så länge den äger rum inom föreskrivna former.

Den lagtekniska uppläggnings av avsnittet uthyrning av arbetskraft är förtjänstfull.

I 7 § andra stycket talar man litet ologiskt om behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt (dvs. i belysning av motiven närmast som ett nödvändigt ont för att AMS hittills visat sig otillräckligt när det gäller förmedling av korttidsarbetskraft). Rimligare hade varit att hänga upp sig på de behov som beskrivs i allmän-motiveringen (s. 77 x), nämligen de anställdas och kundernas.

För dem som främst är berörda, uthyrningsföretaget och dess anställda, är det självfallet en mycket besvärande belastning att minst vart tredje år vara beroende av tillståndsmyndighetens välvilja (jfr. för övrigt också t. ex. utskänkings- och trafiktillstånd).

Behovet av en ordning med tidsbegränsning måste ses i belysning av möjligheterna att återkalla ett tillstånd. Inom ett område som täcks av återkallelsemöjligheter synes tidsbegränsning kunna ersättas av en reglering med en föreskriven exempelvis årlig tillsyn och därmed indirekt också en årlig "återkallelseprövning".

När det gäller innehållet i 9 § har länsrätten betänkligheter i ett hänseende. Det gäller p. 1 andra meningen. Där avhandlas förhållanden som en uthyrare knappast kan kontrollera eller bedöma (jfr. spec. mot. s. 137 m).

Inom ramen för ett system med tidsbegränsade tillstånd bör det inte

komma i fråga att kunna helt eller delvis återkalla ett tillstånd av det skälet att förutsättningarna enligt 7 § anses ha upphört. 14 § p. 1 bör därför begränsas till förutsättningarna enligt 8 §.

Föreskrifter om ändrade villkor av begränsande natur ligger till sin karaktär nära en partiell återkallelse. I specialmotiveringen till 7 § p. tredje stycket (s. 136 m) har man utgått från att tillämpningsmyndigheten skall ha möjlighet att meddela ändrade villkor. En sådan möjlighet måste dock enligt länsrättens uppfattning ha stöd i lagtexten när det gäller begränsande villkor. Gynnande ändringar utgör inte något problem.

En med länsrättens synsätt naturlig ordning vore om beslutsmyndigheten i samband med avslag på en ansökan om förlängt tillstånd eller i samband med begränsande ändrade villkor kunde få medge att verksamheten fick fortsätta under en viss övergångsperiod på samma sätt som för motsvarande situation föreslagits i p. 1 av övergångsbestämmelserna.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd anser att den verkliga betydelsen av den föreslagna regleringen i nuläget är ytterst svårbedömd mot bakgrund av den osäkerhet i rättsläget som föreligger. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och omvärldens regler på det aktuella området kan en reglering av föreslagen typ ändå förefalla motiverad. Det förtjänar dock att påpekas, att svårigheterna att dra gränsen mellan uthyrning av arbetskraft och sådana uppdrag/entreprenader som inte träffas av reglering kvarstår och kan förväntas öka med framväxten av det s.k. tjänstesamhället. — Tidpunkten för införandet av en reglering av den föreslagna typen är därför, enligt forskningsnämnden, *olämpligt vald* — åtminstone om den inte föregås av en väsentligt mer djupgående analys av gränsdragningen mellan uthyrning och tillåten tjänsteentreprenad liksom gränsdragningens egentliga funktion. Forskningsnämnden har annars i huvudsak inget att erinra emot i promemorian uppställda förutsättningar för tillstånd för uthyrningsverksamhet.

När det gäller förutsättningarna för tillstånd (6.2–6.5) finner forskningsnämnden flertalet av de uppställda kraven i och för sig acceptabla och ifrågasätter endast uppställandet av en viss tidsgräns för uppdragets längd och tidpunkten för tidsfristens beräkning enligt 9 § 4 p.

Den i 9 § 1 p. uppställda regeln, att uppdraget får avse endast tre månader i sänder, dock sammanlagt högst sex månader under två år, i förening med tillägget att uthyrningen alltid bör vara föranledd av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft, synes ge uttryck för det enligt forskningsnämndens uppfattning vällovliga syftet att arbetstillfällen, där visstidsanställning enligt LAS i och för sig är tillåten, men som avser längre tid i första hand skall tillgodoses genom visstidsanställning direkt hos beställaren. De behov som kan förekomma av tjänster av speciellt slag för längre tid kan, som föreslås, sannolikt tillgodoses genom möjligheten att ingå kollektivavtal i frågan på central nivå. I åtskilliga fall torde verksamheten vidare vara att betrakta som uppdrag och därmed falla utanför den före-

slagna regleringen. — Tidsregeln anknyter emellertid till den enskilda arbetstagaren individuellt och utgör alltså i sig inget hinder för beställaren att hyra in arbetskraft under en längre tid så länge man anlitar skilda arbetstagare. Begränsningen för beställaren ligger således framförallt i senare ledet av regeln. Det är denna som skall förhindra ett kringgående av bl. a. anställningsskyddslagens regler om anställningsform. Tidsregelns berättigande blir ur den enskilde arbetstagarens synvinkel därmed mer dubiöst. Om beställaren anlitar inhyrd arbetskraft för längre tid kan det tänkas ligga i den enskilde arbetstagarens intresse att få stanna på samma arbetsplats. Längre tids arbete liksom återkommande uppdrag torde öka möjligheterna till direkt anställning hos beställaren, medan begränsningsregeln (högst sex månader på 2 år) knappast kan förväntas utgöra ett tillräckligt incitament för beställaren att i stället knyta personen ifråga till sig genom anställning.

När det gäller den närmare utformningen av regeln i 9 § 4 p. ifrågasätter forskningsnämnden om det inte är lämpligare att istället för tidpunkten för uppsägningen ta anställningens upphörande till utgångspunkt för tidsfristens beräkning, varvid fristen eventuellt kan kortas något. Som det nu är kan arbetstagaren och den ursprungliga arbetsgivaren, om de är överens, lätt överenskomma om ända upp till sex månaders uppsägningstid varvid uthyrning därefter omedelbart skulle kunna ta vid. Även om det framstår som något oklart vems/vilkas missbruk regeln är avsedd att stävja kan väl detta knappast ha varit avsikten.

Arbetsdomstolen

Gränsdragningen mellan uthyrning av arbetskraft och entreprenad måste, som framhålls i avsnitt 8 i promemorian, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Detta medför givetvis att det blir mycket svårt för att inte säga omöjligt att i lagtext ge en riktig beskrivning av vad som skall anses utgöra uthyrning av arbetskraft. Samtidigt framstår det som mycket viktigt att en legaldefinition på uthyrning av arbetskraft får en sådan utformning att inte gränsen mot entreprenad oavsikligt rubbas. En sådan rubbning av gränsen kan också få konsekvenser i andra sammanhang. Det kan t. ex. finnas kollektivavtalsbestämmelser som reglerar anlitaandet av entreprenörer och som bygger på att begreppet entreprenad har en viss innebörd.

Arbetsdomstolen anser för sin del att den föreslagna definitionen på uthyrning av arbetskraft inte helt motsvarar de krav som måste ställas. Det finns med den utformning förslaget fått en risk för att en del av alla de faktorer som måste beaktas tillmäts en alltför stor betydelse i förhållande till andra.

I promemorian (s. 75) framhålls också att det inte är möjligt att dra en klar gräns mellan uthyrning och entreprenad. Detta innebär bl. a. att näringsidkare kan komma att sväva i ovisshet om huruvida deras verksamhet kräver tillstånd eller inte, vilket måste betraktas som en betydande olägenhet. Den kan knappast undanröjas helt inom ramen för ett förslag

som bygger på en gränsdragning mellan uthyrning av arbetskraft och entreprenad. Men möjligen kan olägenheten begränsas genom att näringsidkare bereds möjlighet att begära förhandsbesked om huruvida verksamheten kräver tillstånd.

9 § innehåller föreskrifter om vad den som fått tillstånd att bedriva uthyrning av arbetskraft skall iaktta. I 9 § 1 p. ställs emellertid också krav som närmast riktas mot inhyraren. Arbetsdomstolen syftar här på kravet att uthyraren skall vara föranledd av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft som inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt. Om detta krav är uppfyllt eller inte torde uthyraren ha svårt att kontrollera. I specialmotiveringen framhålls också att det i princip måste vara inhyrarens sak att göra denna bedömning. Det kan därför ifrågasättas om detta krav bör riktas mot uthyraren. Mot bakgrund av att det uppställs fasta tidsgränser för uthyrningen och att det i princip ankommer på inhyraren att göra behovs- och lämplighetsbedömningen kan det för övrigt ifrågasättas om det här aktuella kravet behöver uppställas. Om kravet behålls torde det vara påkallat att i förarbetena utveckla åtminstone hur lämplighetsbedömningen skall göras.

När det gäller 9 § 2 p. kan anmärkas att den föreslagna lagtexten inte synes ge klart besked om huruvida även sådana anställningsformer, som i och för sig inte är tillåtna enligt anställningsskyddslagen men som är tillåtna enligt kollektivavtal, är godtagbara. Även föreskriften i samma punkt om löner och andra anställningsvillkor kan komma att medföra tillämpningsproblem, eftersom skilda uppfattningar kan råda om hur de jämförelser som blir aktuella skall göras.

LO

Departementsförslaget innebär att uthyrning kan bli tillåtet efter en tillståndsprövning. LOs erfarenheter av hur arbetsmarknadsmyndigheterna på olika nivåer tillämpar bedömningsgrunden "arbetsmarknadspolitiska skäl" är inte goda. Den prövning som nu görs är inte tillräckligt noggrann. Det är enligt LO helt otillräckligt att bedöma behov av in/uthyrningsverksamhet enbart från arbetsförmedlingens och företagens förmåga att rekrytera arbetskraft.

Tillståndsgivningen bör istället ske på mycket stränga grunder vilket inte motsvaras av den nuvarande tillämpningen av "arbetsmarknadspolitiska skäl". Departementsförslaget innebär också att det straffrättsliga kontrollsystemet behålls, vilket trots förslag om vitesföreläggande kommer att leda till ett okontrollerat utbud från både seriösa och oseriösa uthyrningsföretag utan inflytande för arbetstagarna på de inhyrande företagen. De möjligheter till fackligt inflytande som ges är inte tillräckliga.

Arbetsförmedlingslagen är en av de mest betydelsefulla arbetsmarknadslagarna. Det är med besvikelse LO har konstaterat att lagen inte fungerat tillfredsställande när det gäller in/uthyrning av arbetskraft. Trots de straffrättsliga sanktionerna förkommer olaga uthyrning. Förhållanden mellan arbetstagare och arbetsgivare passar normalt inte för straffrättslig reglering.

ring. Faktum är att parterna visat stor framgång att själva hantera svåra problem som berör vida samhällsområden vilket det finns många bevis för. Det borde även prägla en nu föreslagen förändring av arbetsförmedlingslagen.

In/uthyrningsfrågan är viktig ur två synvinklar för LO-medlemmarna. Den första är om in/uthyrning över huvud taget är önskvärd eller ej. In/uthyrning har alltid haft en dålig klang med negativa associationer. Emellertid kan in/uthyrning under kortare tid vara ett smidigt sätt att lösa vissa problem. Det kan ge arbetarna på inhyrningsföretaget en del fördelar.

De som bäst kan avgöra behovet av in/uthyrning är arbetstagarna på inhyrarföretaget som eventuellt skall arbeta tillsammans med inhyrd personal.

LO:s förslag till reglering av in/uthyrningsverksamheten

Förutsättningen för LO:s förslag är att in- och uthyrning fortfarande är i lag förbjudet. LO:s förslag innebär att in/uthyrningsverksamheten bryts ut ur straffrätten som till stor del ersätts av arbetsrätten. Förslaget är vad beträffar arbetsrätten helt inriktad på inhyrarsidan. Ansvaret för in/uthyrningsverksamheten kommer därför att finnas hos parterna på arbetsmarknaden. Myndigheterna behåller dock kontrollen och tillsynen över förbudet mot in/uthyrning.

Inhyrning kan i fortsättningen ske till företag som har eller brukar ha kollektivavtal och vars fackliga motpart, med stöd av centrala avtal, gett skriftligt samtycke till inhyrning. De centrala kollektivavtalen skall reglera villkoren för inhyrning, dess omfattning och tid. Samma avtal förpliktigar det inhyrande företaget att i sitt avtal med uthyraryretaget föreskriva att det i sin tur inte använder andra företag än sådana som klart handlar inom gällande lagar. I undantagsfall kan, om avtalslutande parter saknas, AMS ge dispens.

LO anser att detta förslag medför att in/uthyrning kommer att användas restriktivt. Det fordrar nya skrivningar i arbetsförmedlingslagen och MBL. (38 §).

Det är dessutom inte ovanligt att parterna på arbetsmarknaden kan träffa avtal på områden som ligger under myndighetskontroll, exempelvis kan hela arbetstidslagen avtalas bort. Den ettårsgräns för in/uthyrningsuppdragens längd som stadgas i ILO-konventionen och som LO anser skall ingå i den svenska lagen skall exempelvis inte gå att avtala bort. I LO:s förslag behåller AMS, genom möjligheten att ge dispens, det övergripande ansvaret för in/uthyrningsverksamheten.

3.3 Remissinstanser som avstyrker eller ställer sig mycket negativa till en reglering av uthyrningsverksamheten

R.Å

Verksamhet innefattande uthyrning av arbetskraft har funnits i Sverige i många år. Framför allt inom kontorsserviceområdet har en stor expansion

skett under senare tid. Alldeles uppenbart föreligger ett behov av företag av sådant slag som behandlas i promemorian. Några skadeverkningar för arbetstagarna eller andra av exempelvis skrivbyråernas verksamhet har enligt promemorian inte konstaterats. I promemorian saknas såvitt jag kan finna, helt argument och analyser som skulle tala för att uthyrning av arbetskraft i de former som i dag förekommer i något avseende skulle vara skadliga för samhällets livet eller för enskilda. Ändå har i promemorian föreslagits en ingående reglering av sådan verksamhet, innefattande ett principiellt förbud mot uthyrning av arbetskraft.

Jag vill hävda, att inskränkningar i näringsfriheten inte bör vidtas utan en betydligt mer ingående analys vad avser behov, kostnader och effekter i övrigt än den som presenterats i promemorian.

Det finns en stor risk att en ordning med ett principiellt förbud mot uthyrning av arbetskraft med möjlighet till undantag efter särskilt tillstånd kan medföra negativa konsekvenser för rättssäkerheten samt ökade kostnader och minskad effektivitet i näringslivet.

Mot bakgrund av det anförda är det min uppfattning att företagande i form av uthyrning av arbetskraft inte bör särregleras i förhållande till annan näringsverksamhet.

Kammarrätten i Stockholm

Promemorieförfattaren har ansett behov föreligga av en särreglering även av den legala uthyrningsverksamheten genom en särskild lag om privat arbetsförmedling m. m. Därmed torde bl. a. viss verksamhet som f. n. bedrivs inom den offentliga sektorn bli förbjuden.

För att en särreglering av en verksamhet skall anses vara motiverad från juridisk synpunkt krävs dels att avarter av tillåten verksamhet visats föreligga och dels att andra medel än lagstiftning för att komma till rätta med avarterna har prövats utan framgång. Kammarrätten har i remissmaterialet inte kunnat finna exempel på och än mindre dokumentation av att olämplig uthyrningsverksamhet av någon omfattning förekommer i dag. Att i detta läge anförda en icke påkallad sär- och detaljreglering som föranleder såväl kostnader som onödig byråkrati framstår inte som lämpligt.

Kammarrätten avstyrker således den tänkta lagen om privat arbetsförmedling m. m. i dess helhet. Mot den bakgrunden finner rätten inte någon anledning att detaljgranska den föreslagna lagtexten. Domstolen kan emellertid inte underlåta att påpeka att den är dåligt disponerad, i avsaknad av stringens och innehåller direkta felaktigheter.

Kommerskollegium

Kommerskollegium kan inte finna att det rent allmänt finns några vägande skäl som talar för att uthyrning av arbetskraft behöver underkastas så stränga restriktioner som förslaget till ny arbetsförmedlingslag innebär. Från handelspolitisk synpunkt innehåller förslaget moment som kommer att försvåra Sveriges möjligheter att delta i det internationella arbete som rör liberalisering av handeln med tjänster.

Kollegiet avstyrker därför förslaget till ny arbetsförmedlingslag. Om uthyrning av arbetskraft skall regleras bör de handelspolitiska konsekvenserna av reglernas utformning beaktas både med hänsyn till EG/EFTA-samarbetet och pågående GATT-förhandlingar.

Prop. 1990/91:124
Bilaga 1

SAV

SAV avstyrker promemorians förslag i de delar som rör entreprenad- och uthyrningsverksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs av entreprenadföretag och olika slags serviceföretag. SAV framhåller att konsekvenserna inom den statliga (och den offentliga) arbetsmarknadssektorn torde bli mycket betydande både ekonomiskt och på flera andra sätt, om man inför de föreslagna regeländringarna för statliga myndigheters användning av service- och entreprenadföretag. En kartläggning och framtidsprognos av förslagens påverkan för domänverket, SJ, Vattenfall, Posten, FFV, Televerket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket är nödvändig. När det gäller övriga statliga myndigheter använder de sig redan i dag av service- och entreprenadföretag och utvecklingen verkar gå mot en ökad sådan användning. Behovet av service- och entreprenadföretagen kan vara betydande inte minst i den arbetskraftsbristsituation, som nu förutspås för den svenska arbetsmarknaden.

Förslaget i DS 1989:30 innebär olika särregleringar för s. k. entreprenadverksamhet och s. k. uthyrningsverksamhet. Det måste i så fall definitionsmässigt klargöras till vilken grupp man skall föra entreprenadföretag, konsultföretag, övriga serviceföretag, statliga affärsverks dotterbolag osv.

NO

Den nuvarande regleringen har i praktiken inte tillämpats. Enligt förslaget skall stora delar av tjänstesektorn – uthyrningen – ställas under arbetsmarknadspolitisk nyetablerings- och verksamhetskontroll. Det finns dock inget underlag som anger att uthyrningsverksamheten medför några skadliga verkningar för berörda arbetstagare eller andra.

Förslaget kommer att medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Regleringen skulle bli en hämsko både på den berörda sektorn och på andra delar av näringslivet som är beroende av denna sektor. Det framstår som särskilt allvarligt att även de s. k. kunskapsintensiva delarna av tjänstesektorn skulle omfattas av förslaget.

NO avstyrker därför förslaget.

Förslaget klarlägger över huvud inte vilka företag som kommer att omfattas av regleringen. Det anges (sid. 80) att de mest typiska fallen av uthyrningsverksamhet som i framtiden skall bli beroende av tillstånd finns inom kontorsservicebranschen, men det finns dock liknande företag inom andra branscher. Som förut berörts nämns som exempel i promemorian service- och konsultföretag inom verkstadsindustrin och databranschen. I ett beskrivande avsnitt (sid. 73) talas därtill om städföretag, bevakningsföretag, redovisningsbyråer m. m. Den definition och den knapphändiga

exemplifiering som görs i betänkandet ger dock ett intryck av att många tjänsteföretag kan komma att behöva tillstånd för att bedriva verksamhet eller i vart fall beröras av frågeställningen om huruvida tillstånd behövs. Detta synes komma att beröra företag sysselsatta inom ett mycket brett spektrum av verksamhetstyper.

Till detta kommer att också gränsdragningen mellan uthyrning (som skulle kräva tillstånd) och entreprenadverksamhet (som inte skulle kräva tillstånd) är mycket oklar. De kriterier som räknas upp i promemorian avser dessutom industriella entreprenader, och man kan inte utgå från att de är giltiga för andra branscher, ens om de skulle täcka all industriell verksamhet, vilket är oklart.

För att få tillstånd krävs som förut nämnts att det finns ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt och att vederbörande bedöms vara lämplig att driva verksamheten med hänsyn till, i sista hand, "omständigheter av betydelse". Vad dessa kriterier innebär kan givetvis bli föremål för mycket skiftande tolkningar och en bedömning gjord utifrån dessa måste bli skönsmässig.

Därtill kommer att tillstånd bara får ges för tre år i sänder. Självfallet måste det vara svårt att starta och driva ett företag med en så snäv planeringshorisont. Man vet ju t. ex. ej hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer att falla ut när frågan om förnyelse av tillstånd skall prövas.

SPK

SPK anser inte de angivna skälen till en lagstiftning som reglerar uthyrningsverksamhet vara tillräckliga som motiv för en särskild lagstiftning avseende uthyrningsverksamheten. En sådan lagstiftning skulle innebära en direkt försämring av marknadens möjligheter att erbjuda lösningar av kortsiktiga resursförsörjningsproblem. De lagar som i dag gäller för uthyrningsverksamhet, och som i praktiken inte tillämpas, bör enligt SPK avvecklas och inte, som enligt förslaget, ersättas med en detaljreglering av sådana verksamheter. Farhågorna för oseriös verksamhet kan knappast anses utgöra argument för en marknadsreglering som den föreslagna, eftersom det finns annan lagstiftning som avser att förhindra oseriös verksamhet. Som exempel kan nämnas den arbetsrättsliga lagstiftningen och skattelagstiftningen.

AMS

Arbetsmarknadsdepartementet har föreslagit en ny lag om arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (arbetsförmedlingslagen). AMS är mycket kritisk mot förslaget och anser att det inte bör leda till lagstiftning.

AMS pekar i detta remissvar på att förslaget inte löser de problem som finns med den nuvarande lagen och inte heller passar den framtida arbetsmarknaden. Det finns risk för att förslaget förbjuder sådana entreprenörer och konsulter som är tillåtna i dag. Lagförslaget är inte heller tillräckligt

anpassat till den arbetsrättsliga lagstiftningen i övrigt. AMS menar också att det innebär en stor och onödig byråkrati för hantering av tillstånd till uthyrning, kontroll m. m.

AMS föreslår i stället att uthyrning av arbetskraft avkriminaliseras och förs in i det arbetsrättsliga regelsystemet. Det bör vara parterna på arbetsmarknaden som genom avtal kommer överens om hur företagens personalförsörjning ska ske — genom anställning, inhyrning, konsulter eller entreprenader.

Uthyrningsverksamhet bör på motsvarande sätt som entreprenadverksamhet alltså få äga rum utan tvång på något tillstånd från AMS. Men en förutsättning för att ett uthyrningsföretag ska få anlitas bör vara att arbetsmarknadens parter har träffat avtal om det. Sådana avtal kan vara lokala och avse ett särskilt tillfälle eller vara generella centrala förbundsavtal som anger under vilka förutsättningar som inhyrning inom avtalsområdet får äga rum. Därmed kan man anknyta till den teknik och de former som nu gäller i vissa branscher och stora företag för att anlita entreprenörer.

De gränser för parternas avtal som lagstiftaren anser behövas för att uthyrningsverksamheten ska hållas under kontroll och för att skydda arbetstagarna bör anges direkt i lagen. Enligt AMS mening gäller det framför allt hur lång tid som en inhyrning ska få äga rum och anställningsvillkoren för den uthyrda arbetskraften. I övrigt menar AMS att det knappast finns anledning för lagstiftaren att reglera verksamheten. Övriga frågor bör man enligt AMS mening kunna förutsätta att arbetsmarknadens parter har full kompetens att själva reglera. AMS har ingen anledning att lägga synpunkter på hur länge inhyrning ska få äga rum. Inte heller har AMS anledning att lägga synpunkter på anställningsvillkoren.

För att tills vidare behålla en viss offentlig tillsyn över uthyrningsverksamheten och göra det möjligt att ingripa mot uppenbara missbruk av rätten att hyra in arbetskraft, bör det dessutom krävas en anmälan till länsarbetsnämnden om avtal om inhyrning. Arbetsmarknadens parter, konkurrerande företag och länsarbetsnämnden bör också ha en möjlighet att vid uppenbara missbruk begära förbud mot fortsatt inhyrning. Ett sådant förbud skulle kunna beslutas av den partssammansatta nämnd som bör inrättas för sådana frågor och för tillsynen enligt den nya lagen. Man följer därvid delvis den modell som finns i 14 § främjandelagen (1974:13) när det gäller myndigheternas möjligheter att förbjuda missbruk av rätten att träffa avtal om visstidsanställningar.

Med denna ordning skulle den partssammansatta nämndens huvudsakliga uppgift vara att skilja oseriösa uthyrningsföretag från seriösa. Det kan på mycket goda grunder antas att arbetsmarknadens parter är ganska överens om var skiljelinjerna i praktiken ska gå och nämnden skulle på detta sätt framför allt få rollen som arbetsmarknadens normgivare för uthyrningsfrågor, en slags etiknämnd.

Den partssammansatta nämnden ska pröva frågor som rör arbetsmarknadsverkets kunder och bl. a. avgöra om de ska få arbeta i konkurrens med arbetsförmedlingen. Av dessa skäl och av de skäl som anförs i kommentaren nedan till 7 § 2 st. promemorieförslaget är det inte lämpligt att nämnden förläggs inom AMS utan den bör ha en från AMS fristående ställning.

Det finns exempel från senare tid på sådana nämnder som slår fria från myndigheten i konkurrensfrågor, t. ex. telenämnden (SFS 1989:600).

Med det system som har skisserats här skulle det efter hand ske en självsanering av uthyrningsverksamheten så att endast sådana uthyrningsföretag som godkänns av både arbetsgivare och arbetstagarorganisationer skulle förekomma. AMS tror för sin del att det på sikt skulle innebära en viss begränsning och koncentration av uthyrningsverksamheten.

För de lagöverträdelser som finns kvar i den nya arbetsförmedlingslagen bör det av effektivitetsskäl finnas en vitessanktion.

När det gäller AMS förslag till reglering av inhyrning av arbetskraft bör det arbetsrättsliga sanktionssystem som finns i MBL gälla i första hand. En arbetsgivare som bryter mot reglerna om krav på avtal för att inhyrning ska lå ske eller som bryter mot innehållet i ett kollektivavtal om inhyrning skulle således kunna åläggas att betala skadestånd till sin fackliga motpart. Därutöver kan det finnas behov av sanktioner mot arbetsgivare som inte anmäler till länsarbetsnämnden att de avser att hyra in arbetskraft och sanktioner mot sådana inhyrningar, med eller utan stöd i avtal, som innebär ett uppenbart missbruk av lagstiftningen. I sådana fall bör det finnas en möjlighet för myndigheterna att ingripa med ett vitesföreläggande.

Nagra straffrättsliga sanktioner skulle alltså inte längre förekomma i inhyrningsfallen.

När det gäller de enskilda bestämmelserna i promemoriaförslaget vill AMS anföra följande.

2 §

Begreppet "näringsverksamhet" är missvisande. Det innefattar enligt AMS mening inte t. ex. offentlig verksamhet. I varje fall finns det risk för en betydande oklarhet i tillämpningen. Avsikten måste vara att uthyrning till myndigheter ska omfattas av lagen. Därför bör begreppet ändras, t. ex. genom att ta bort ledet "närings".

Eftersom det inte finns någon utredning om hur den marknad ser ut som kan komma att omfattas av definitionen har AMS egentligen inte underlag för att bedöma om bestämmelsen tillräckligt avgränsar företag för uthyrning av arbetskraft från andra tjänsteföretag, som utför andra tjänster än att enbart ställa arbetskraft till förfogande. AMS kan bara för sin del påpeka att det finns en stor risk för att t. ex. sådana företag, som idag bedöms som entreprenörer vid tillämpningen av arbetsförmedlingslagen, skulle komma att omfattas av uthyrningsbegreppet. Likaså kan det tänkas att den föreslagna definitionen av anställd men uthyrd arbetskraft omfattar sådana arbetstagare som vid en arbetsrättslig prövning skulle komma att anses som anställda hos inhyraren. Sådana effekter kan inte gärna godtas.

Samtidigt måste det påpekas att liknande definitioner har använts i Norge och Finland utan att det tycks ha inneburit några större avgränsningsproblem.

7 § 2 st.

AMS anser inte att prövningen av tillståndsfrågor ska läggas på AMS utan på en särskild partssammansatt nämnd fristående från AMS. Skälen för detta är främst följande.

Tillståndsgivningen innebär att uthyrningsföretag och arbetsförmedlingar kommer att arbeta med personalförsörjning jämsides på arbetsmarknaden. Detta blir särskilt tydligt inom kontors servicemarknaden. Det innebär att förmedlingar och uthyrningsföretag kommer att konkurrera med varandra, i all synnerhet allteftersom den offentliga förmedlingen anstränger sig att erbjuda sin service till en allt större del av marknaden. Det är olämpligt att servicemyndigheten AMS prövar om det ska få förekomma konkurrenter och i så fall vilka. Det är ägnat att undergräva förtroendet hos våra kunder och hos allmänheten till vår opartiskhet.

Till detta kommer att frågor om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft under lång tid har varit mycket kontroversiella i förhållandet mellan AMS och verkets kunder, representerade genom arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna i verkets styrelser. Att även i fortsättningen behålla tillståndsfrågorna hos AMS riskerar att permanenta motsättningarna och försvåra den samverkan mellan myndigheten och parterna som är en så viktig förutsättning för framgång i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

7 § 3 st.

Enligt ILO-konventionen nr. 96 ska tillstånd endast få lämnas för ett år i sänder och förslaget om treåriga tillstånd lär inte kunna undgå kritik från ILO. Det kan inte anses tillräckligt att tillsynsmyndigheten ska få årliga redovisningar från uthyrningsföretagen. AMS anser därför att tillstånden inte ska få gälla för längre tid än ett år.

8 §

De villkor om skriftliga avtal, rätt för arbetstagaren att ta anställning hos beställaren och karenstid för den som har slutat ett arbete för att ta anställning i ett uthyrningsföretag är lätta att kringgå och det är sannolikt alldeles omöjligt för en tillsynsmyndighet att kontrollera att de efterlevs. De lägger också på tillsynsmyndigheten uppgifter som normalt inte hör till myndigheterna. För arbetsmarknadsverket, som har till huvudsaklig uppgift att förmedla arbetskraft, är det artfrämmande uppgifter att gå in i företag för att granska anställningsvillkor m. m. Kontroll och granskning av det slaget hör däremot normalt till de fackliga organisationernas centrala uppgifter och i den mån det behövs föreskrifter av detta slag bör rätten till granskning och kontroll läggas på de fackliga organisationerna.

13–16 §§

I konsekvens med vad AMS har sagt i fråga om hanteringen av tillståndsfrågorna bör dessa kontrolluppgifter läggas på den särskilda partssammansatta nämnden.

När det gäller de årliga redovisningarna vill AMS understryka att det är viktigt att begränsa omfattningen. Det kommer sannolikt att bli fråga om många hundra redovisningar om året och om granskningen av dem och tillsynen med anledning av redovisningarna ska kunna utföras med någon mening får uppgifterna inte bli särskilt omfattande. Redovisningarna bör begränsas till vad som krävs för att bedöma effektiviteten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt hos uthyrningsföretagen, dvs. statistiska uppgifter om utförda uppdrag som motsvarar de uppgifter om verksamheten som AMS regelbundet tar in från arbetsförmedlingarna. Det bör tilläggas att AMS redan med de mycket få tillstånd till organisationsförmedling som finns i dag har svårt att hinna med någon egentlig granskning av verksamheten.

JÄMO

Jämställdhetsombudsmannen befarar att den föreslagna regleringen med krav på tillstånd från arbetsmarknadsmyndigheten är en alldeles för byråkratisk ordning och att en sådan reglering skulle hämma ett effektivt arbetskraftsutbud. Dessa effektivitetskrav måste naturligtvis vägas mot kravet på att arbetstagare och arbetssökande erhåller acceptabla anställningsvillkor och godtagbart anställningsskydd. Det är emellertid enligt ombudsmannens mening tveksamt om denna avvägning skall skötas av en statlig myndighet. Lämpligare vore kanske att genom en reglering inom det arbetsrättsliga regelsystemet i första hand låta arbetsmarknadens parter göra denna avvägning. Även sanktionssystemet skulle då lämpligen kunna anpassas till arbetsrättsliga regler och avkriminaliseras.

RRV

RRV avstyrker utredarens förslag att uthyrning av arbetskraft i princip skall vara förbjuden.

RRV konstaterar att utredaren i sin behovsanalys har kommit fram till att uthyrningsföretagen har en effektiviserande uppgift att fylla på arbetsmarknaden. Trots detta vill utredaren förbjuda uthyrning och reglera den med tillstånd.

Utredaren har inte angett några hållbara skäl för den föreslagna tillståndsregleringen av uthyrningsverksamheten. Enligt verkets mening kommer en tillståndsreglering att leda till utökad byråkrati och ökade kostnader.

Om utredarens förslag ändå skulle antas av statsmakterna vill RRV peka på följande.

RRV avstyrker inrättandet av ett särskilt beslutsorgan ("partssammansatt nämnd") inom arbetsmarknadsverket. Kriterierna för tillståndsgivningen är mycket otydliga och kan befaras lämna stort spelrum för subjektiva bedömningar. Detta måste betraktas som otillfredsställande för rättssäkerheten. Utredarens förslag att inte likställa uthyrning av arbetskraft

med annan företagsamhet gör också att gränsdragningsproblematiken ut-
hyrning-entreprenad-konsult kvarstår.

Enligt utredaren skall tillstånden tidsbegränsas till tre år. Skälen för
detta har inte redovisats i utredningen och RRV ställer sig därför tveksamt
till denna regel. Förutom att byråkratin, kostnader och ärendemängd ökar
är det svårt att se skälen för en tidsbegränsning. De flesta tillstånd bör
kunna ges tills vidare. Tidsbegränsade tillstånd bör endast användas i de
fall man misstänker att det finns något tvivelaktigt i företaget och man vill
ge det en prövotid (jfr. bestämmelserna i Finland). Vidare ifrågasätter
vkeret tidsbegränsningen för enskilda uppdrag till högst tre månader i
sänder, dock högst sex månader under en tvåårsperiod. Tidsbegränsningen
kan lätt kringgås genom att skilda uthyrningsföretag anlitas. Regler bör f.ö.
inte införas som svårigen kan kontrolleras och ställer stora krav på resur-
ser.

Statskontoret

Den generella definition av begreppet "uthyrning av arbetskraft" som ges i
2 § av den tilltänkta lagen, synes medföra krav på tillstånd för betydligt
flera verksamheter än sådana som hittills vanligen uppmärksammas för
övertramp av arbetsförmedlingslagen. Enligt statskontorets erfarenhet är
det således inte ovanligt att konsultföretag ställer experter till kundens
förfogande på sådana villkor som kommer att falla under det föreslagna
uthyrningsbegreppet och därmed i fortsättningen bli tillståndspliktiga.

Statskontoret saknar i utredningen en bedömning eller analys av den
föreslagna lagens räckvidd. Enligt vår bedömning kan en konsekvens av
den föreslagna regleringen bli en kraftigt utbyggd tillstånds- och tillsyns-
parat.

Mot denna bakgrund avstyrker statskontoret att en lagreglering av ar-
betskraftsuthyrning utformas på detta sätt. En alternativ modell som skul-
le kunna förenkla förfarandet och minska administrationen är att i lagstift-
ningen reglera vilka grundläggande villkor som ska uppfyllas för att få
bedriva verksamhet med uthyrning av arbetskraft. Dessa villkor bör i
första hand garantera de anställdas situation genom att slå fast arbetsgivar-
ansvar, anställningstrygghet samt normala arbetsvillkor i övrigt. Dessa
villkor beaktas också av utredningen i 8–11 §§ i förslaget. Särskilda till-
stånd ska därutöver inte krävas utan arbetsmarknadsverket åläggs att
utöva tillsyn över lagens efterlevnad. En annan modell skulle kunna vara
den av utredningen beskrivna (sid. 59) norska modellen, dvs. att i lag eller
förordning ange generella undantag från tillståndskrav för vissa typer av
verksamheter.

Härutöver vill statskontoret anföra följande synpunkter på ett par av de
detaljlösningar som föreslås.

De max-tider som föreslås som villkor för att hyra ut arbetskraft i 9 § 1
– tre månader i sänder dock sammanlagt högst sex månader under två år
– läcker inte tillnärmelsevis de tider under vilka exempelvis en AU/ADB-
konsult, låt vara på deltid, kan arbeta hos en kund med utveckling eller
dyl.

Den partssammansatta nämnd som föreslås avgöra frågor om tillstånd till uthyrningsverksamhet bör utökas så att den medger en mera fullödig representation av de berörda parterna på arbetsmarknaden.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att arbetsförmedlingslagen måste ändras så att den verksamhet som de allt flera uthyrningsföretagen bedriver inte skall betraktas som ett brott mot arbetsförmedlingslagen.

Länsstyrelsen har dock flera invändningar mot utredningens förslag om att särreglera uthyrningsverksamheten. Uthyrnings- eller serviceföretagen utgör en nödvändig och naturlig del i det framväxande tjänstesambället och bör inte beläggas med långtgående restriktioner. I stället bör arbetsmarknadens parter på området få ett större ansvar för när och hur uthyrningsföretagens tjänster ska upphandlas, till exempel via avtal. I den mån reglering av branschen ska förekomma anser länsstyrelsen att reglerna skall vara enkla och generösa.

Länsstyrelsen anser att de regleringar som föreslås är för långtgående och skapar onödiga komplikationer. Nedan ges några exempel på detta. I förslaget till lagtext sägs att personliga och ekonomiska omständigheter skall vara avgörande för tillståndsgivningen. Att hitta entydiga kriterier för denna bedömning kan vara vanskligt. Det finns därför stora risker för godtycke vid behandlingen av tillståndsansökningarna.

Vidare föreskrivs att det ska vara en rimlig proportion mellan stationär och ambulerande verksamhet. Detta kommer att skapa problem med att mäta proportionerna, innebära ökad byråkrati, samt leda till att uthyrningsföretagen kommer att tvingas använda dyrbar tid till att organisera arbetet så att proportionerna efterlevs, tid som annars skulle användas till att ge kunderna kontorservice.

Ett tredje exempel är förslaget om att en arbetstagare får ställas till en beställares förfogande för högst tre månader i sänder, dock sammanlagt högst sex månader under två år. Hur skall begreppet beställare definieras? Enligt lagförslaget skulle Ericsson vid Kungens kurva vara hindrade från att beställa en tjänst som utförs av en anställd vid ett kontorserviceföretag om denna redan fyllt sin kvot vid t. ex. Ericssons anläggning vid Telefonplan. Problem kommer alltid att uppstå om vem som är beställare. Är det koncernen, ett företag, ett arbetsställe eller en enskild avdelning? Uthyrningsföretagen kommer att få ägna mera resurser åt att placera ut sina anställda på de beställande företagen eftersom ett visst antal anställda inte kan tjänstgöra på de företag som fyllt sin kvot. Detta kan leda till att branschen blir mindre effektiv med sämre service och högre priser som följd. För de beställande företagen uppstår problem eftersom de inte kan få en återkommande tjänst utförd av den person som de anser bäst skickad att utföra arbetet. För arbeten som tar längre tid än tre månader i anspråk blir beställaren tvingad att byta arbetskraft innan arbetet slutförts. Och varför har gränsen för den tid som uthyrning av arbetskraft ska få äga rum, satts till tre månader? I vilken utsträckning inhyrning av arbetskraft ska få äga rum och för hur lång tid är omöjligt för ett tillsynsorgan att bedöma.

I kommunerna förekommer sedan länge anlåtande av entreprenörer, även sådana serviceföretag som tar sikte på uthyrningsverksamhet. Det har främst gällt de tekniska förvaltningarnas verksamhetsområden, gatukontor, el- och energiverk, fastighetskontor etc. samt kontorsserviceområdet.

En naturlig utgångspunkt är att kommunerna som arbetsgivare och som användare av serviceföretagens verksamhet endast anlitar företag som ur samhällets synpunkt bedöms som önskvärda och seriösa. Mot denna bakgrund kan den i departementspromemorian föreslagna tillståndsregleringen ur kommunal arbetsgivarsynpunkt inte sägas vara motiverad. De fackliga organisationernas rättigheter torde dessutom redan med nu gällande regelkomplex i 38–40 §§ medbestämmandelagen vara väl tillgodosedda.

Rörande konsekvenserna av departementspromemorians lagförslag för kommunernas del i egenskap av seriösa brukare av nyttigheter från serviceföretag är följande förhållanden värda att särskilt uppmärksammas:

- När det gäller förutsättningarna för beviljande av tillstånd har i departementspromemorian angivits att endast den som vid sidan av uthyrningsverksamhet också bedriver en stationär verksamhet som står i rimlig proportion till uthyrningsverksamheten normalt kan komma i fråga för erhållande av sådant tillstånd. Ett genomförande av förslaget medför att stora delar av den kommunala verksamheten inte kommer att kunna utföras av entreprenad- eller serviceföretag.
- Föreskriften att en arbetstagare får ställas till en beställares förfogande för högst tre månader i sänder eller högst sex månader under två år kan innebära en besvärande begränsning för ett riktigt bedrivande av verksamheten.
- Förbundsstyrelsen kan inte finna, att det material som återfinns i departementspromemorian ger tillräckligt stöd för en så långtgående reglering som kommit till uttryck i lagförslaget när det gäller serviceföretagen. Enligt förbundsstyrelsens mening bör därför frågan om vilka bestämmelser i lag om kontroll och insyn i serviceföretagens verksamhet som verkligen är nödvändiga och ändamålsenligt ur samhällets synpunkt för att tillgodose kraven på arbetsmarknadspolitiska insatser bli föremål för ytterligare utredning.

Landstingsförbundet

Förbundsstyrelsen är tveksam till den föreslagna ordningen med tillståndsprovning som villkor för rätt att bedriva uthyrningsverksamhet. Erfarenhetsmässigt medför provningsförfarande av det här slaget onödig och resurskrävande byråkrati. Att införa ett sådant förfarande rimmar också illa med den strävan mot avregler gällande inom offentlig verksamhet. Även från andra utgångspunkter kan det ifrågasättas om den reglering i frågan som föreslås är riktig och ändamålsenlig.

Förslaget innebär med sin nu föreslagna konstruktion alltjämt tolkningsproblem i fråga om viss verksamhet är att hänföra till sådant som faller in under lagens nya begrepp om uthyrning av arbetskraft eller hör till s. a. s. fri entreprenörsverksamhet.

Vidare framgår av motiven till lagförslaget att endast den som vid sidan av uthyrningsverksamhet också har egen stationär verksamhet kan komma i fråga för tillstånd. Detta villkor medför att stora delar av landstingskommunal verksamhet som idag utförs på entreprenad blir otillåten i sin nuvarande form. Den här begränsningen skulle också riskera det utvecklingsarbete med olika former av personalkooperativ som påbörjats inom landstingsvärlden. Sådan verksamhet kan i vissa fall bedömas som uthyrningsverksamhet.

Vidare anser förbundsstyrelsen att villkoret som uppställs om att en arbetstagare får ställas till en beställares förfogande högst tre månader är alltför snävt.

Slutligen har förbundsstyrelsen svårt att förstå den starka koppling lagförslaget gör mellan rätt att bedriva uthyrning av arbetskraft och behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Enligt departementspromemorian skall det vara fråga om branscher där den offentliga arbetsförmedlingen har svårigheter att klara rekryteringen på ett tillfredsställande sätt och där de anställda huvudsakligen består av personer som i annat fall inte skulle stå till förfogande på arbetsmarknaden. Förbundsstyrelsen anser att arbetsmarknadspolitiska åtgärder givetvis har ett klart berättigande i olika bristsituationer. Endera kan det vara fråga om brist på arbetskraft eller brist på arbetstillfällen. I sådana fall krävs snabba, effektiva och riktade åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Några sådana problem har förbundsstyrelsen svårt att förknippa med den uthyrningsverksamhet som avses med lagförslaget, allra helst som verksamheten förutsätter tidsbegränsade uthyrningar enligt villkoren i lagförslaget. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör alltså komma till uttryck på annat sätt än genom styrning av uthyrning av arbetskraft.

Förbundsstyrelsen är i och för sig positiv till en modernisering av arbetsförmedlingslagen men ställer sig kritisk till den föreslagna särregleringen beträffande uthyrning av arbetskraft. Denna fråga bör utredas ytterligare.

Arbetsgivarföreningen SFO

SFO är kritisk till den utformning förslaget fått i väsentliga delar och anser att det i dag inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Genom bl. a. den omfattande arbetsrättsliga och sociala lagstiftning som ägt rum har det motiv som ligger bakom nuvarande lagstiftning, dvs. att motverka exploatering av arbetskraft, kraftigt förlorat i styrka för att inte säga helt eliminerats.

Beträffande det huvudsakliga motiv som nu anförs för en särskild reglering av uthyrningsverksamheten ifrågasätter SFO den starka koppling som görs mellan rätten att bedriva uthyrning av arbetskraft och behovet av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. I vissa krissituationer på arbetsmarknaden kan det finnas skäl för kraftfulla insatser av arbetsmarknadspolitisk karaktär. Enligt SFO innehåller emellertid inte promemorian material som ger tillräckligt stöd för den reglering avseende serviceföretagen som förslaget innebär. Härvid kan särskilt framhållas att

den bedömning som ska göras av AMS från fall till fall riskerar att bli godtycklig framför allt mot bakgrund av alla de kriterier som, enligt förslaget, ska beaktas.

Det kan anmärkas att även om ett företag uppfyller de krav som ställs för att betraktas som seriöst kan verksamheten förbjudas från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Förslaget kan i den här delen inte betraktas som tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

SFO vill också framhålla att erfarenhetsmässigt medför ett tillståndsförfarande i aktuell omfattning en inte nödvändig men däremot resurskrävande byråkrati. Tillståndsförfarandet måste också anses strida direkt mot strävandena att undanröja onödiga reglering och att stimulera nyföretagande.

Mot nödvändigheten av ett tillståndsförfarande talar också, enligt SFO, att de fackliga organisationerna idag har möjligheter att reagera mot oseriösa företag enligt gällande regler i MBI, §§ 38 – 40.

Vad gäller enskildheter i den här delen anser SFO att föreskriften om att en arbetstagare får ställas till en beställares förfogande högst tre månader i sänder eller högst sex månader under två år kan innebära en besvärande begränsning för verksamhetens bedrivande. Några frister över huvud taget behöver inte anges utan det måste anses tillfyllest med att det i föreskriften står "tillfälligt behov" (§9 mom. 1).

Småföretagens Riksorganisation avstyrker förslaget i promemorian om att seriösa företag som bedriver uthyrningsverksamhet skall behöva tillstånd av Arbetsmarknadsstyrelsen för att få utöva sin verksamhet. Enligt organisationens uppfattning bör entreprenadverksamhet tillåtas om anställningsavtalet för de anställda i entreprenadföretaget är utformat så att arbetstagarna inte kan betraktas som arbetssökande.

KFO

I praktiken kommer det att vara mycket svårt att dra gränsen mellan uthyrning och entreprenad.

Eftersom uthyrningsverksamheten endast ska få äga rum efter tillstånd, finns det en uppenbar risk att man bygger upp en byråkrati för tillståndsfrågor och kontroll. Detta torde stå i strid med statsmaktens ambition att förenkla och effektivisera statsförvaltningen. Den näringsverksamhet det är fråga om kommer vidare att vara beroende på begreppet "arbetsmarknadspolitisk synpunkt", vilket kan innebära en risk att begreppet kan få olika tolkningar beroende på när och var verksamheten ska bedrivas.

KFO vill sammanfattningsvis anföra att organisationen ställer sig mycket tveksam till förslaget vad avser uthyrningsverksamhet, och menar således att sådan verksamhet bör få bedrivas utan samhällets tillståndsgivning.

SAF och Sveriges Industriförbund

Organisationerna delar bedömningen om behovet av ett klarläggande av arbetsförmedlingslagen och hälsade därför planerna på en översyn med

tillfredsställelse, inte minst mot bakgrund av att den rådande rättsosäkerheten upplevts som ytterst besvärande för berörda företag och deras anställda. Enligt vår mening har arbetsmarknadsdepartementet emellertid misslyckats med denna uppgift.

SAF har inför översynen till departementet och i den offentliga debatten framfört ett förslag till en klar och entydig definition av begreppet arbetsförmedling. För att arbetsförmedling skall vara för handen krävs tre faktorer:

- en arbetssökande;
- en arbetsgivare som önskar anställa en medarbetare;
- en förmedlande mellanhand

Syftet skall vara att de båda förstnämnda skall ingå i ett anställningsavtal. Saknas något av dessa element i verksamheten kan det inte röra sig om arbetsförmedling. Verksamhetens laglighet är därvid att bedöma efter de lagar som i övrigt gäller, med utgångspunkt i en principiell näringsfrihet.

Organisationerna anser att en sådan klar gräns bör sättas för arbetsförmedlingslagens tillämplighet. Promemorian har icke visat på behov av lagstiftning som reglerar s. k. uthyrningsverksamhet och dess förslag till reglering är inte baserad på en tillfredsställande utredning eller kunskap om den utveckling av serviceverksamhet som ägt rum under senare tid. Härigenom har förslaget kommit att inrymma och kriminalisera, om än med möjlighet att dispensvägen tillåta, en betydande del av serviceföretagens i dag lagliga och av ingen hittills ifrågasatta verksamhet.

De framförda förslagen för att reglera serviceföretagens verksamhet har inte kunnat motiveras på ett tillfredsställande sätt. I promemorian framförda argument, t. ex. befärade skadliga konsekvenser av en i privat regi bedriven arbetsförmedling såsom risken för exploatering av arbetskraft, rätten att söka arbete utan kostnad för den arbetssökande samt arbetsmarknadspolitiska skäl att bevara en allmän offentlig arbetsförmedling, är inte relevanta i sammanhanget. Inget av dessa skäl berör den behandlade serviceverksamheten eftersom den inte avser arbetsförmedling. De bör därför inte ligga till grund för en kontrollagstiftning. Dessutom kan bärligheten i dessa argument mot att i dag tillåta arbetsförmedling i privat regi ifrågasättas.

SAF har tidigare utförligt visat vilka skadliga konsekvenser den föreslagna lagstiftningen skulle få för en stor mängd serviceföretag, deras anställda och kunder, varför organisationerna avstod från att upprepa denna redovisning här. Att lagförslaget dessutom innehåller allvarliga rättsliga brister med icke avsedda negativa konsekvenser har utförligt visats, inte minst i Svea Hovrätts yttrande över förslaget, och organisationerna instämmer i den i detta yttrande framförda kritiken.

Vi vill dock särskilt kommentera förslaget att göra tillåtligheten av företags verksamhet avhängig av mer eller mindre skönsrättsliga bedömningar av en partssammansatt nämnd inom eller utom AMS. En sådan teknik är oss helt främmande och vi är inte för egen del beredda medverka i en sådan nämnd. Tillåtligheten av viss verksamhet måste framgå direkt av lagen och vara förutsebar för berörda företag, anställda och kunder.

Organisationerna hemställer mot ovanstående bakgrund

- att arbetsförmedlingslagen moderniseras och förtydligas med utgångspunkt från den ovan angivna definitionen.
- att promemorians förslag om regler för uthyrning ej läggs till grund för lagstiftning samt
- att frågan om privat arbetsförmedling även fortsättningsvis skall vara förbjuden blir föremål för utredning.

Sveriges Köpmannaförbund

Förbundet har förståelse för motiven bakom behovsprövningen. Det är viktigt att uthyrningsverksamheten inte missbrukas på olika sätt. Behovsprövningen är dock ofta ett dåligt sätt att komma tillrätta med sådana problem. Två andra områden där samhället har menat att det finns viktiga skyddsintressen är bank- och försäkringsväsendena. Där fanns tidigare en liknande behovsprövning som den som här föreslås. Behovsprövningen har på dessa områden dock inte fungerat tillfredsställande utan hindrat konkurrensen mellan företagen på marknaderna och varit till nackdel för konsumenterna. Därför har regering och riksdag under 80-talet successivt avvecklat behovsprövningen på bank- och försäkringsområdet. Även på andra områden där behovsprövning tillämpats är denna under avveckling.

I stället för behovsprövning har man exempelvis på bankområdet skärpt övervakningen av de företag som redan finns på marknaden. Var och en som har kunnat följa bankinspektionens verksamhet på området kan bekräfta att kontrollen hårdnat. Detta är från samhällets synpunkt ett bättre sätt att övervaka en näringsgren. De som vill starta en verksamhet får göra det men missköter de si blir påföljden kännbar.

Slutligen har *handelskamrarna i Stockholm och Göteborg*, *Svenska kontorsserviceförbundet*, *Kvinnliga kontoristföreningen*, *Tjänsteförbundet* och *Sveriges personaladministrativa förening* avstyrkt förslaget om en reglering av uthyrningsverksamheten. Sammanfattningsvis anser dessa remissinstanser att tjänsteföretagens- och kontorsserviceföretagens verksamhet bör få bedrivas enligt de allmänna regler och villkor som gäller för övrig företagande verksamhet.

4 Påföljds- och sanktionssystemet

Av de remissinstanser som uttryckligen har lämnat synpunkter på förslaget om införande av vitesförbud har domstolsverket, länsrätten i Stockholms län, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, AMS, LO, TCO och Sveriges Advokatsamfund tillstyrkt förslaget.

Länsrätten i Stockholms län har intet att erinra mot att ett vitesinstitut införs, inte heller mot de därför föreslagna förfarandereglerna.

Utän att hylla sig till dem som mera allmänt ropar efter fler straffbestämmelser och utvidgade möjligheter att förelägga viten vill länsrätten, mot bakgrund av vad som sägs i specialmotiveringen till 18 § om att ansvaret i högre grad bör inriktas på inhyraren, ifrågasätta om inte en vitessanktion också bör kunna drabba denne.

I specialmotiveringen till 19 § anförs att bötesstraff inte behövs för

den som bryter mot föreskrifter eller villkor. Samtidigt påpekas i specialmotiveringen till 14 § med hänvisning till de mycket ingripande följderna av en återkallelse att det förutsätts att beslutsmyndigheten om möjligt försöker förmå tillståndshavaren till rättelse.

Den i promemorian redovisade synen framstår inte som konsekvent. Just för de mera ordningskaraktärsbetonade förseelserna finns ett utrymme för och behov av böter eller viten som en första reaktion innan återkallelsefråga rimligen kan aktualiseras (jämför förhållandet varning – återkallelse i skilda sammanhang).

Det förtjänar i sammanhanget framhållas att återkallelseinstitutet inte kan användas när det är beställaren som flear och inte nämnvärt drabbar denne i en situation när uthyraren slås ut eftersom han då kan vända sig till annan uthyrare.

När det gäller uppsåtsregleringen ogillar länsrätten genomgående kriminaliseringen vid ringa oaktsamhet.

En tänkbar lösning därvidlag är att ringa oaktsamhet uttryckligen tas undan. En annan väg är att uttryckligen ange uppsåtsfallen i lagtexten och, som hittills, utelämna den subjektiva sidan i övriga fall.

Av promemorian framgår ej klart om bestämmelsen i 19 § p. 1 är avsedd att rikta sig mot såväl uthyrare som beställare (jfr. specialmotiveringen till 18 §).

AMS anser att det bör vara möjligt att ingripa med vite även mot den som anlitar olagligt förmedlad arbetskraft eller som använder olagligt ingyrd arbetskraft. Det har i tillämpningen nämligen visat sig att användarna är betydligt känsligare för ingripanden än förmedlarna eller uthyrarna.

Svenska kommunförbundet

Som en följd av den förut angivna principiella inställningen i fråga om begreppet arbetsförmedling anser förbundsstyrelsen inte att det föreligger skäl att ändra eller skärpa den sakliga innebörden av de gällande straffbestämmelserna. En lagstiftning om privat arbetsförmedling på grundval av en begreppsbestämning som bygger på arbetsförmedling i egentlig bemärkelse torde dock kunna förenas med vidgade sanktioner i form av vitespåföljd mot utövare av olaga verksamhet enligt lagen.

5 Överklagande

Domstolsverket

DV anser att de här aktuella ärenden är av den arten att de kräver domstolsprövning. Med hänsyn till att det endast rör sig om ett fåtal ärenden per år har DV inget att invända mot att prövningen läggs hos kammarrätten. DV är annars av åsikten att en genomgripande översyn bör företas i syfte att förskjuta rättsprövningen i förvaltningsdomstolarna nedåt i instanskedjan. Översynen bör emellertid inledningsvis inriktas på mål av masskaraktär.

De allmänna förvaltningsdomstolarna har på senare tid tillförts flera nya målgrupper. Även om det endast rör sig om ett flertal mål som genom den här föreslagna lagstiftningen kommer att tillföras länsrätten i Stockholms län och kammarrätten i Stockholm kan det således inte uteslutas att dessa domstolar kommer att behöva ytterligare resurser.

Svea hovrätt

Ser man till lagförslaget från rättssäkerhets- och rättskipningssynpunkt möter man, som redan har antytts, åtskilliga svårigheter. Som en utgångspunkt kan tas uttalandet s. 128 överst att de förvaltningsdomstolar som skall bedöma ett förelagt vite inte kan göra någon prövning om vitet varit sakligt befogat, endast om det har varit lagligen grundat. Hovrätten frågar sig hur detta skall kunna ske, om AMS kan hänföra sig till uttryck i lagtexten som "behov från arbetsmarknadspolitisk synpunkt" (7 § andra stycket), "lämplig ... med hänsyn till ... andra omständigheter av betydelse" (8 §), "inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt" (9 § första punkten) eller "krav som normalt kan ställas" (9 § andra punkten).

Kammarrätten i Stockholm

I första stycket av 21 § ges en generell besvär rätt till kammarrätten över alla beslut av AMS enligt lagen medan enligt andra stycket AMS enligt eget gottfinnande får överlämna vissa ärenden till regeringen. Samrodning saknas mellan bestämmelserna. Hur avses det ena stycket stå i relation till det andra? På vilket stadium skall AMS överlämna ett ärende? Skall regeringen träda in i stället för AMS, i stället för kammarrätten eller i stället för regeringsrätten? Vidare: vem skall avgöra när ett ärende är principiellt viktigt från arbetsmarknadspolitisk synpunkt? Skall endast AMS eller även den enskilde ha möjlighet att få ett ärende prövat av regeringen? Därest AMS finner ett ärende principiellt viktigt skall den enskilde då vara utesluten från att få sin sak prövad av domstol? Vilken praxis skall gälla, regeringsrättens eller regeringens? är det tänkt att AMS skall vara part i processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna? Skall AMS för det fall kammarrätten skulle ändra dess beslut ha besvär rätt till regeringsrätten eller skall AMS då i stället överlämna målet till regeringen som varande principiellt viktigt? Som förslaget är utformat torde AMS sakna besvär rätt.

Länsrätten i Stockholms län delar uppfattningen att överklagande bör ske till förvaltningsdomstol. I andra sammanhang har länsrätten med kraft hävdad att en instanskedja i domstolen bör vara så uppbyggd att ett avgörande av domstol alltid kan undergå överprövning i en högre instans utan krav på prövningstillstånd.

Inom ramen för nuvarande reglering på andra områden, med det fåtal fall av överprövning av tillståndsfrågor som det sägs bli fråga om och med tillståndsprövningen i första instans samlad centralt inom beslutsmyndig-

heten med kvalificerat beslutsorgan vill länsrätten inte motsätta sig den föreslagna instansordningen.

Den befogenhet som beslutsmyndigheten ges i 21 § andra stycket att i enskilda fall välja bort överprövning i domstol passar sig inte i vår rättsordning och avstyrks bestämt (det är här fråga om något helt annat än att skjuta upp beslutsfattandet ett steg i förhållande till vad som är den ordinära besvärinstansen).

RSV

AMS beslut enligt lagen skall enligt förslaget (21 §) överprövas av kammarrätten. Överklaganden av kammarrättens beslut prövas av regeringsrätten efter prövningstillstånd, RSV tillstyrker en sådan ordning.

I 21 § föreslås vidare att AMS skall få lämna över ett ärende till regeringens avgörande om ärendet bedöms som principiellt viktigt från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. RSV anser att besluts- och besvärordningen bör vara enhetlig och avstyrker därför förslaget i denna del.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Forskningsnämnden noterar med viss tveksamhet att förslaget medför att bedömningen av ytterst grannliga juridiska frågeställningar — t. ex. avseende gränsdragningen mellan tillåten utlåning av arbetskraft, förbjuden uthyrning av arbetskraft och tillåtna uppdrag/entreprenader — kommer att spridas över ett stort antal skilda instanser inom rättsväsendet. Frågor om straff skall således bedömas av de allmänna domstolarna, frågor om tillstånd och vitesförelägganden av förvaltningsdomstolarna osv. I promemorian diskuteras möjligheten att inrätta en "domstolsnämnd" med särskild insikt i arbetsrättsliga frågor för överklaganden i tillstånds- och vitesförbudsfrågor. Ett tredje alternativ, som bör övervägas, är att hänföra dessa överklaganden till Arbetsdomstolen som andra och sista instans. — De eventuella olägenheter av att frågor om utdömmande av vite handläggs i länsrätt etc. är inte större än att denna ordning kan accepteras. Det berättigade i själva vitesförbudet kommer ju att ha prövats först, i annan ordning.

AD

Som framhålls i promemorian är den föreslagna ordningen för överklaganden inte helt lyckad, eftersom den innebär att domstolar kan komma att göra arbetsmarknadspolitiska bedömningar. En annan lösning med inrättande av en domstolsliknande nämnd har därför diskuterats.

Till vad som sagts om olägenheterna med den föreslagna ordningen kan läggas att förslaget också innebär att frågor om t. ex. gränsdragningen mellan uthyrning och entreprenad kan komma upp i flera olika domstolar, nämligen i allmänna domstolar i brottmål, i arbetsdomstolen i arbetstvisiter och i förvaltningsdomstolarna i mål rörande tillstånd till uthyrning.

Detta ökar givetvis riskerna för att en och samma fråga bedöms på olika sätt av olika domstolar.

Ett sätt att undvika att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna görs av domstol kan vara att tillståndsprövningen grundas på en bedömning av det faktiska behovet av verksamheten och alltså utan hänsyn till om verksamheten från andra utgångspunkter kan betraktas som önskvärd. För enskilda arbetstagare torde detta med hänsyn till vad som i övrigt krävs inte behöva medföra några nackdelar. De arbetsmarknadspolitiska aspekterna skulle dock givetvis träda i bakgrunden.

RRF avstyrker förslaget att AMS undantagsvis skulle få överlämna ett ärende till regeringens prövning om det bedöms principiellt viktigt. Den föreslagna konstruktionen skulle med hänsyn till Europakonventionen (artikel 6) innebära att regeringens beslut måste kunna bli föremål för överprövning i domstol.

Svenska kommunförbundet

Förbundsstyrelsen har ej några invändningar mot att arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärenden enligt arbetsförmedlingslagen överklagas hos kamarrätten och regeringsrätten.

6 Förslagets förhållande till ILOs konvention nr. 96

ILO-kommittén har, från de synpunkter kommittén har att beakta, inget att erinra mot det förslag som lagts fram i promemorian. Kommittén har därvid anfört bl. a. följande.

Tillämpningen av den reviderade konventionen nr. 96 har inte varit problemfri. Bl. a. har Sverige år 1965 vänt sig till internationella arbetsbyrån med en begäran om klarläggande av innebörden av konventionens uttryck "avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyrå med vinstsyfte". Korrespondensen redovisas i betänkandet avsnitt 5.1. Härav framgår bl. a. att enligt arbetsbyråns mening kan konventionen vara tillämplig på t. ex. ambulering skrivbyråverksamhet sådan den beskrivits i regeringens framställning till ILO, varvid det väsentligaste kriteriet för bedömningen om konventionen är tillämplig är transaktionens natur.

Flera länder som ratificerat konvention nr. 96 har valt en restriktivare tolkning av dess omfattning vad avser skrivbyråer och motsvarande verksamheter än vad arbetsbyrån gav uttryck för i sitt utlåtande år 1966.

I flertalet av dessa länder menar man att det inte kan vara fråga om arbetsförmedling i konventionens mening när arbetstagaren är anställd vid ett uthyrningsföretag vilket upprätthåller en arbetsgivarfunktion såväl gentemot de anställda som det allmänna. Frågan om konventionens tillämplighet på uthyrningsverksamhet har också under senare år varit föremål för en omfattande rättsvetenskaplig debatt och analys såväl inom som utom ILO. Meningarna har därvid varit delade. Som nämns i promemorian (s. 60) har också ILOs styrelse vid ett par tillfällen efter arbetsbyråns

utlåtande uttryckt de svårigheter som föreligger att tillämpa och tolka konventionens räckvidd när det gäller uthyrning av arbetskraft.

Av det nu redovisade framgår att frågan om konventionens tillämplighet på ambulering skrivbyråverksamhet och annan liknande verksamhet är kontroversiell och svårbedömd främst mot bakgrund av att det i konventionen inte finns en enda bestämmelse som formulerats uttryckligen med tanke på denna slags verksamhet.

Arbetsbyråns tolkning gjordes med utgångspunkt från en särskild typ av förmedlingsbyråer och gäller endast i den utsträckning som samma omständigheter som tolkningen grundar sig på är för handen. Enligt ILO-kommittén bör, vilket också arbetsbyrån framhöll i sitt yttrande, det väsentliga vid bedömningen om konventionens tillämplighet vara på vilket sätt och under vilka omständigheter som arbetskraften ställs till uppdragsgivarens förfogande. Eftersom ett grundläggande syfte med konventionen är att skydda arbetstagare mot en oegentlig behandling bör vid denna prövning avgörande vikt fästas vid hur förhållandet mellan verksamhetens utövare och vederbörande arbetstagare samt förhållandet till uppdragsgivaren gestaltar sig. Om detta första förhållande uppfyller de krav som normalt kan ställas på ett anställningsförhållande med avseende på anställningens form och innehåll synes det befogat att dra den slutsatsen att den person eller det företag som ställer arbetskraften till en uppdragsgivarens förfogande inte "tjänar som mellanhand för anskaffande av anställning åt arbetare eller av arbetare åt arbetsgivare". Därmed faller denna kategori utanför konventionens tillämpningsområde. Om däremot förhållandet mellan uthyraren och arbetstagaren inte uppfyller de nu nämnda kraven bör konventionen vara tillämplig eftersom arbetstagaren i denna situation i realiteten torde vara att betrakta som anställd inte hos det uthyrande företaget, utan hos den person eller det företag, till vars förfogande han eller hon ställs.

När det gäller frågan om konventionens tillämplighet med avseende på de uthyrningsföretag som enligt promemorian föreslås kunna få tillstånd att bedriva uthyrningsverksamhet synes dessa enligt ILO-kommittén uppfylla de krav som enligt ovan redovisade synsätt måste föreligga för att verksamhetens utövare inte skall omfattas av konventionens begrepp "avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyrå".

Eftersom de aktuella uthyrningsföretagen inte skulle falla in under konventionens tillämpningsområde saknas anledning att kommentera hur förslaget förhåller sig i de olika bestämmelserna i konventionens del II.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Forskningsnämnden anser att betydelsen av den föreslagna regleringen i nuläget är mycket svårbedömd, mot bakgrund av den osäkerhet som föreligger beträffande gällande rätt. Oavsett innehållet i det klarläggande av nuvarande rättsläge som inom kort är att vänta från Högsta domstolen finns det emellertid – om man vill tillåta viss uthyrningsverksamhet – anledning att särreglera denna verksamhet för att, om än inte till punkt

och pricka uppfulla Sveriges åtaganden gentemot ILO och den av Sverige ratificerade konventionen nr. 96, så åstadkomma ett regelverk som i någon utsträckning harmoniserar därmed liksom med regleringen i några andra europeiska länder.

AMS

Som det utvecklas i promemorian tycks det finnas osäkerhet om huruvida uthyrning av arbetskraft omfattas av ILO-konventionens bestämmelser om privat arbetsförmedling eller ej. Av redovisningen att döma (PM sid. 60, sid. 131) tycks ILO vackla i frågan men anser att det åligger länder som vill tillåta uthyrning att iaktta bestämmelserna i konventionens artikel 5 (som innehåller regler om tillsyn genom en myndighet, om ettåriga tillstånd, om offentlig kontroll av avgifterna och om förmedling till utlandet). Promemorian är dock inte så utförlig på denna punkt att det går att bestämt ta ställning.

Redan med det förslag till reglering av uthyrningsverksamheten som promemorian innehåller görs det emellertid avvikelser från konventionens syften, om den skulle anses omfatta även uthyrningsföretag. Konventionens del II, som Sverige har antagit, föreskriver nämligen att länderna successivt men inom en begränsad tidsperiod ska avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som bedrivs i vinstsyfte. Promemorians förslag innefattar ju inte någon ytterligare begränsning av sådan uthyrningsverksamhet som bedöms som arbetsförmedling utan ökar kraftigt möjligheterna för sådan uthyrningsverksamhet, låt vara under myndigheternas kontroll.

Oavsett om man väljer att lagstifta enligt departementspromemorian eller om man väljer AMS förslag är ILO-konventionens detaljerade regleringssystem alltför snävt för framtiden. AMS anser inte att det är rimligt om ILO-konventionen hindrar en ändamålsenlig lösning av problemen med privat arbetsförmedling m. m. Regeringen bör därför med anledning av detta lagstiftningsärende verka för en revidering inom ILO av konventionen nr. 96 så att den för framtiden blir bättre anpassad till de syften som den vill främja och till de förändrade förhållandena på arbetsmarknaden. Om en sådan revidering inte kan ske inom rimlig tid, något som bör kunna utredas i det fortsatta lagstiftningsarbetet, anser AMS att regeringen bör överväga om inte Sverige borde säga upp konventionen för att möjliggöra en ny lagstiftning som är anpassad till våra problem och behov. En sådan uppsägning kan ske under de närmaste åren och det är därför ett lämpligt tillfälle att ta upp frågan nu.

AMS delar inte den uppfattning som förs fram i promemorian (sid. 93–94) om att ett krav på avtal för att gå med på inhyrning skulle strida mot ILO-konventionen. Konventionen har över huvud taget inga bestämmelser om det fackliga inflytandet. Konventionens syfte är ju att begränsa förekomsten av privata arbetsförmedlingar och om det som en förutsättning för en tillståndsmyndighet att bevilja tillstånd ställs upp ett krav om kollektivavtal innebär det endast en ytterligare begränsning av utrymmet

för privat förmedling men inte att tillståndsgivningen läggs på de fackliga organisationerna. Och begränsningar av utrymmet för privat förmedling ligger i linje med konventionens syften.

Prop. 1990/91:124
Bilaga I

SAF och Sveriges Industriförbund

Enligt organisationernas mening (och numera ILOs vid behandlingen av ett klagomål riktat mot Japan) är den extensiva tolkning som ILO-konventionen nr. 96 fått i Sverige felaktig. Konventionen utgör därför enligt vår uppfattning inget hinder för det klagörande av arbetsförmedlingslagens omfattning som vi förespråkar. Skulle den svenska regeringen likväl anse att konventionen innebär ett hinder mot en anpassning av arbetsförmedlingslagen till dagens förhållanden bör Sverige säga upp konventionen vid första möjliga tillfälle, vilket inträffar inom kort.

LO

I förhållande till ILO-konventionens innehåll innebär LOs förslag en mer inskränkande ordning än varje generell lösning som från början medger undantag för vissa personkategorier.

7 Kostnadsaspekter

Svea hovrätt

Hovrätten har ingen möjlighet att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan tänkas medföra.

Uppskattningen (s. 116) att det kommer att bli fråga om 15 – 20 överklaganden årligen i ett inledningsskede är enligt hovrättens mening tagen i underkant. Man har gott fog för antagandet att flertalet tjänstefördrag inte kommer att nöja sig med avslagsbeslut som meddelas av AMS utan kommer att föra frågan till förvaltningsdomstol för en i deras tycke mera neutral prövning.

NO

De nämnda osäkerheterna för uthyrningsföretagen medför skilda former av effektivitetsförluster och kostnadsfördyringar för samhället. Ett synnerligen omfattande regleringssystem byggt på så betydande osäkerheter skapar stora hinder för den effektiva, fungerande konkurrens som statsmakterna har lagt fast som medel för att konsumentkollektivet i slutändan skall få så bra varor och tjänster som möjligt till så låga priser som det går. I ett sådant ekonomiskt system är det från konkurrenssynpunkt vitalt med fria etableringsmöjligheter där inte mycket tunga skäl talar för en reglering. Om en reglering skulle kunna införas utan sådana skäl finns det stora

risker för att de redan etablerade företagen blir ineffektiva eller i vart fall tar ut för höga priser för att t. ex. kompensera sig för den osäkerhet beträffande verksamhetsförutsättningarna som förslaget innebär.

Det är rimligt att anta att förslaget skulle komma att medföra en kraftig begränsning i uthyrningsföretagens utbud jämfört med nuläget. Detta skulle i många fall leda till påtagliga problem att tillgodose behoven av tillfällig arbetskraft eller expertis, vilka måste lösas på ett ineffektivt och kostsamt sätt, t. ex. genom att tillsvidareanställa personal som inte kan ges full sysselsättning.

En ytterligare kostnad är den för hanteringen av det mycket vidsträckta regelsystemet. Detta binder resurser i företagen och de medel som tas i anspråk på det här sättet kan inte användas i produktionen av tjänster. Detta berörs över huvud inte i promemorian. Därtill kommer kostnaden för den administrativa prövningen på myndighetssidan, som visserligen berörs i promemorian men endast ytligt och utan försök till någon form av kvantifiering. Hänvisning sker endast till att finansieringen torde kunna ske genom expeditionsavgifter.

Kostnaderna till följd av förslaget går naturligtvis inte att ange i några bestämda tal. Tillståndsprövningen torde dock, enligt NOs mening, bli mycket omfattande med hänsyn till hur omfattande förslaget är. NOs erfarenheter ger också grund för att i ett längre perspektiv uppskatta kostnaderna som mycket stora.

AMS

Det är svårt att beräkna vilka resurser i form av personal och annat som behövs som en konsekvens av förslaget i promemorian. Det måste bli fråga om mycket grova uppskattningar. Till grund för beräkningarna har AMS lagt SAFs bedömning av det minsta antal medlemsföretag som skulle kunna bli berörda. Det gäller alltså 2 500 uthyrningsföretag som ska prövas minst vart tredje år. Åtminstone de första åren måste det därutöver bli fråga om många fler ärenden.

Om man efter de första åren utgår från minst åttahundra ansöknings- och tillsynsärenden om året och utgår från att tillsynen ska vara effektiv krävs minst fem handläggare på AMS med god arbetsmarknadspolitisk, juridisk och ekonomisk kompetens. Lönekostnaderna för dessa (inklusive lönebikostnader och kostnader för gemensam administration) kan beräknas till 1,5 milj. kr. om året. En del tjänster kan behöva köpas utifrån, t. ex. bokföringsgranskning o. dyl. Kostnaden för detta kan uppskattas till ca 250 000 kr. Till detta kommer kostnader för resor m. m. i tillsynsverksamheten, som kan uppskattas till minst 250 000 kr. årligen. Sammanlagt innebär förslaget, försiktigt räknat, alltså en merkostnad på ca 2 milj. kr. om året. Till detta kommer arvodeskostnader m. m. för den föreslagna nämndens ledamöter som i enlighet med promemorian kan beräknas till ca 50 000 kr.

AMS anser att det är en lämplig lösning att tillståndsgivningen och tillsynsverksamheten finansieras genom avgifter.

De administrativa kostnader som den föreslagna lagstiftningen ger upphov till har inte närmare beräknats av utredningen. Med hänsyn till vad som ovan anförts om lagens räckvidd behöver en närmare analys göras av omfattningen av den tillstånds- och tillsynsverksamhet som bestämmelser kan ge upphov till. Statskontoret tillstyrker dock utredningens förslag att kostnaderna bör kunna finansieras genom avgifter i samband med tillståndsgivningen.

RRV

RRV konstaterar att det i betänkandet saknas uppskattningar av hur mycket förslaget kommer att kosta. Utredningen anger inte hur många företag som kan komma att beröras till tillståndsgivningen. Av den kartläggning från Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) som refereras i utredningen framgår att det finns ett stort antal serviceföretag med skiftande verksamhet. Detta tyder på att det kommer att krävas ett icke obetydligt antal handläggare på AMS för att utreda och bereda tillståndsärendena. Nämndens arbete kommer härvid också att bli omfattande. Än mer omfattande kommer det att bli om tillståndsgivningen ska göras tidsbegränsad. Vidare förutsätter detaljregleringen en väl utbyggd tillsyns- och kontrollapparat.

RRV konstaterar att underlag saknas för beslut om införande av avgifter för tillstånd enligt arbetsförmedlingslagen. En förutsättning för att avgiftsbeläggning skall kunna övervägas är att kostnader, konsekvenser etc. klarläggs.

8 Övergångsbestämmelser

Slutligen har ett par remissinstanser haft synpunkter på övergångsbestämmelserna punkt 2 till promemorians lagförslag.

Enligt AMS mening innebär förslaget på denna punkt att det i praktiken bli omöjligt för AMS som tillsynsmyndighet att ingripa mot praktiskt taget alla uthyrningsföretag intill dess att lagen träder i kraft och fristen för tillstånd har gått ut. Övergångsbestämmelsen kommer alltså tills vidare att fungera som ett fribrev för uthyrningsföretagen. Detta är inte lämpligt.

Enligt TCOs uppfattning bör den sista meningen strykas ("Om ansökningsen avslås får medges att verksamheten ändå får fortsätta under en viss övergångstid om det finns särskilda skäl för detta."). I promemorians avsnitt om förhållandet mellan vite och straff, förs ett resonemang som går ut på att ett av AMS meddelat förbud inte bör förenas med en tidsfrist, eftersom detta kan uppfattas som att AMS tillåter en verksamhet som är förbjuden i lag. Samma invändning kan riktas mot den nyss citerade övergångsregeln.

Det är givetvis angeläget med hänsyn till de anställda i företagen, att de företag som tvingas upphöra med sin verksamhet på grund av den nya lagen får en viss tid för avveckling. Det finns emellertid tillräckligt med

tidsfrister inbyggda i förslaget utan den ovannämnda meningen. För det första finns tiden mellan ett riksdagsbeslut och lagens ikraftträdande, för det andra sexmånadersfristen för att söka tillstånd, och för det tredje tiden mellan ansökan och tidpunkten då ansökan slutligt har prövats. Den sistnämnda tidsfristen kan dessutom komma att sträckas ut avsevärt genom överklaganden av avslagsbeslut.

Enligt *Sveriges Advokatsamfund* borde rätten att bedriva verksamheten under en avvecklingsperiod vara en huvudregel och ej som föreslagits en undantagsregel.

Enligt *JÄMO* går förslaget ut på att en uthyrningsverksamhet som i dag är otillåten skulle få fortsätta under den tid ansökan om tillstånd prövas och även viss tid efter ett eventuellt avslag på sådan ansökan. Att på detta sätt tillåta en i sig otillåten verksamhet kan inte vara lämpligt.

1 Förslag till

Lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Regeringen föreskriver följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag gäller arbetsförmedling som bedrivs av andra än den offentliga arbetsförmedlingen och som inte sker genom utgivande av skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Med arbetsförmedling enligt lagen avses verksamhet som går ut på att skaffa arbete till arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär uthyrning av arbetskraft enligt 2 §.

2 § I lagen ges också bestämmelser om uthyrning av arbetskraft. Härmed avses ett rättsförhållande mellan en beställare och en arbetsgivare som går ut på att arbetsgivaren mot ersättning ställer arbetstagare till beställarens förfogande för att utföra arbete som hör till dennes verksamhet.

Arbetsförmedling

3 § Arbetsförmedling får inte bedrivas i förvärvssyfte.

Utan hinder av första stycket får dock arbetsmarknadsstyrelsen ge tillstånd till arbetsförmedling i förvärvssyfte dels för musiker och sceniska artister för verksamhet som innefattar förmedling av anställning till eller från utlandet dels för förmedling av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företags- eller verksamhets- eller därmed jämförlig ställning.

Tillstånd får beviljas för högst ett år i sänder.

4 § Arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning får bedrivas endast efter tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen. Sådant tillstånd får dock inte beviljas enskilda personer eller avse arbetsförmedling för sjömän.

5 § En förutsättning för tillstånd enligt 3 eller 4 § är att det skall finnas ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt.

När ett tillstånd ges enligt 3 eller 4 § skall arbetsmarknadsstyrelsen fastställa den högsta ersättning som får tas ut för förmedlingen. Ersättningen får endast i de fall som avses i 3 § överstiga de beräknade kostnaderna för verksamheten.

Ett tillstånd enligt 3 eller 4 § får förenas med villkor.

6 § Den som bedriver arbetsförmedling utan ersättning skall anmäla detta till arbetsmarknadsstyrelsen.

7 § Arbetsmarknadsstyrelsen får, helt eller delvis, återkalla ett tillstånd eller meddela ändrade villkor om

1. förutsättningarna för tillståndet har upphört, eller
2. verksamheten inte bedrivs enligt föreskrifter i lagen eller enligt villkor som tillståndet har förenats med.

8 § Om en tillståndshavare dör eller försätts i konkurs och boet vill

fortsätta verksamheten, skall boet skriftligen anmäla detta till arbetsmarknadsstyrelsen inom två månader från dödsfallet eller konkursbeslutet. Om anmälan inte görs inom denna tid upphör tillståndet att gälla.

Uthyrning av arbetskraft

9 § En arbetsgivare som avser att hyra ut arbetskraft enligt 2 § skall iaktta följande:

1. En arbetstagare får, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader.

2. Mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skall det finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt lön och allmänna anställningsvillkor. Avtal om tidsbegränsad anställning får dock inte träffas i de fall som avses i 5 § 1 och 3 samt 6 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

3. En arbetstagare får inte genom villkor i avtal eller på annat sätt hindras att ta anställning hos en beställare för vilken arbete utförs.

4. En arbetstagare som har sagt upp sig från en anställning och tar anställning hos en annan arbetsgivare får inte hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän sex månader efter det att anställningen upphörde.

10 § En beställare får anlita uthyrd arbetskraft endast om detta föranleds av ett tillfälligt behov av arbetskraft och under de förutsättningar som anges i 9 § 1. En beställare får heller inte anlita uthyrd arbetskraft i strid mot 9 § 3 och 4.

11 § Avvikelser får göras från 9 § 1 och 2 samt 10 § första meningen genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Tillsyn

12 § Arbetsmarknadsstyrelsen skall utöva tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

13 § Arbetsmarknadsstyrelsen har rätt att från den som omfattas av tillsyn enligt denna lag på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Påföljder

14 § Arbetsmarknadsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud gentemot den som

1. utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte, eller
2. anlitar sådan olagligt förmedlad arbetskraft, eller
3. i strid mot 9 eller 10 §§ hyr ut eller anlitar uthyrd arbetskraft utan att avtal om avvikelse har träffats enligt 11 §, eller
4. underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 13 §.

Arbetsmarknadsstyrelsen får förena beslut om föreläggande eller förbud med vite.

15 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver

arbetsförmedling i förvärvssyfte döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan tillstånd bedriver arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra anmälan enligt 6 § döms till penningböter.

16 § Den som överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 14 § får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Överklagande

17 § Arbetsmarknadsstyrelsens beslut om vitesföreläggande eller vitesförbud får inte överklagas.

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

18 § Vid en prövning av en ansökan om utdömmande av vite får även vitets lämplighet prövas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. då lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet

Prop. 1990/91:124
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 38 § lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse Facklig vetorätt i visst fall

38 §

Innan arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstägare hos honom, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete.

Första stycket gäller ej, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och ej heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i särskilt fall påkallar det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut.

Första stycket gäller ej, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och *det inte är fråga om anlitande av uthyrd arbetskraft enligt lagen () om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft*. Första stycket gäller ej heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i särskilt fall påkallar det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut.

Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket. Påkallas förhandling enligt andra stycket, är arbetsgivaren inte skyldig att uppskjuta beslutet eller verkställigheten till dess förhandlingsskyldigheten har fullgjorts, om särskilda skäl föreligger mot uppskov. I fråga om förhandling enligt första eller andra styckena äger 14 § motsvarande tillämpning.

Har förhandling påkallats enligt första eller andra stycket är arbetsgivaren skyldig att på begäran av den fackliga organisationen lämna sådan information om det tilltänkta arbetet som organisationen behöver för att kunna ta ställning i frågan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-02-26

Närvarande: f. d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 21 februari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Sahlin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Blyme.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Propositionen	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	5
Utdrag ur protokoll vid regeringsammansammanträde den 7 mars 1991	9
1 Inledning	9
2 Arbetsförmedlingslagen	10
2.1 Gällande bestämmelser	10
2.2 Vissa internationella åtaganden	11
2.3 Rättspraxis	12
2.4 Övrigt	13
2.5 Allmänna överväganden	13
3 Allmän motivering	18
3.1 Begreppet "uthyrning av arbetskraft"	18
3.2 Begreppet "arbetsförmedling" och förmedlingsmonopolet	24
3.3 Krav på tillstånd alternativt fackligt samtycke för ut- och inhyrning av arbetskraft	31
3.4 Verksamhetens bedrivande	36
3.5 Tillsyns- och ansvarsfrågor m. m	40
3.6 Överklagande	45
3.7 Kostnader	46
3.8 Medbestämmandelagen (MBL)	48
4 Upprättade lagförslag	51
5 Specialmotivering	51
5.1 Förslag till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft	51
5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	58
6 Hemställan	58
7 Beslut	59
<i>Bilaga 1</i> Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian Arbetsförmedlingslagen – en översyn	60
<i>Bilaga 2</i> Upprättade lagförslag	97
<i>Bilaga 3</i> Utdrag ur lagrådets protokoll den 26 februari 1991	101