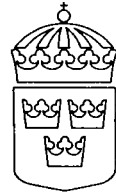


Regeringens proposition

1991/92:89

om uppsägning av internationella arbetsorganisationens (ILOs) konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer.



Prop.
1991/92:89

Regeringen förelägger riksdagen att godkänna vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet den 16 januari 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Börje Hörlund

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Sverige säger upp ILO-konventionen (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 januari 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unkel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Hörnlund

Proposition om uppsägning av internationella arbetsorganisationens (ILOs) konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer.

1 Ärendet och dess beredning

I propositionen 1991/92:51 om en ny småföretagspolitik anmälde regeringen att ett förslag förbereds att avskaffa det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet senast den 1 juli 1993. Vidare uppgavs att regeringen avsåg att snarast utarbeta direktiv till en utredning med uppgift att lämna förslag till en avreglering. I anslutning härtill anmälde att regeringen därför avsåg att ta initiativ till att säga upp den ILO-konvention (nr 96) som i princip förbjuder privat arbetsförmedling i förvärvssyfte och som ligger till grund för den svenska lagstiftningen. Konventionen anmälde för riksdagen genom prop. 1950:188 och ratificerades av Sverige den 18 juli 1950.

Mot denna bakgrund har inom arbetsmarknadsdepartementet den 21 november 1991 upprättats en promemoria (R 22441/91) med förslag om uppsägning av ILOs konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. I promemorian lämnas en redogörelse för gällande rätt och de problem som är förknippade med nuvarande förhållanden när det gäller arbetsförmedlingsverksamheten.

I promemorian föreslås att arbetsförmedlingsmonopolet avskaffas och att regeringen snarast inhämtar riksdagens godkännande till att Sverige säger upp den aktuella ILO-konventionen. Över promemorian har ILO-kommittén avgett yttrande. Promemorian bör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Mitt förslag: ILO-konventionen (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer skall sägas upp.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

ILO-kommittén: I ILO-kommitténs yttrande lämnas bl.a. en redogörelse för en av internationella arbetsbyråer gjord översyn av tillämpningen av konventionen nr 96 i 25 medlemsländer. Översynen utvisar en alltmer bristande efterlevnad av konventionens bestämmelser i de olika medlemsländerna. ILO-kommittén har därefter bl.a. anfört följande.

Sverige har i samband med ratifikationen av konventionen nr 96 åtagit sig att respektera dess del II som förbjuder avgiftskrävande arbetsförmedling. Om regering och riksdag önskar genomföra den i promemorian föreslagna avvecklingen av arbetsförmedlingsmonopolet bör Sverige säga upp konventionen nr 96. Som nämns i promemorian kan konventionen sägas upp under perioden den 18 juli 1991 – den 17 juli 1992. En uppsägning träder i kraft ett år efter det den registrerats hos ILOs generaldirektör. Den föreslagna avregleringen bör inte genomföras förrän uppsägningen trätt i kraft. Kommittén vill påminna om att en uppsägning bör åtföljas av en redovisning för orsakerna till uppsägningen i enlighet med vad ILOs styrelse beslutade om år 1971.

Konventionen nr 96 gör ett uttryckligt undantag för arbetsförmedling för sjömän. Bestämmelser härom återfinns däremot i konventionen (nr 9) om arbetsförmedling för sjömän, antagen år 1920 och ratificerad av Sverige den 27 september 1921. Om den föreslagna avregleringen avses omfatta även sjömansförmedlingen, bör noga prövas om detta är förenligt med Sveriges åtaganden enligt konventionen nr 9. För denna konvention gäller inga särskilda bindningstider. Även i detta fall gäller dock att en uppsägning träder i kraft ett år efter det den registrerats.

Ledamöterna Edström (LO), Jakobsson (Svenska metallindustriarbetarförbundet) och Gustafsson (TCO) har i en särskild reservation anmält en från yttrandet avvikande mening.

Enligt minoritetens mening bör konventionen nr 96 för närvarande inte sägas upp. En uppdelning av förmedlingsverksamheten, och den försvagning av den offentliga förmedlingen som en sådan innebär, riskerar att försämra både arbetsmarknadens funktionssätt och effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Införande av arbetsförmedlingar i vinstsyfte medför, enligt minoriteten, en tendens till segregering av de arbetssökande särskilt vid ett försämrat samsättningsläge. Det kan också på sikt påverka förutsättningarna för att upprätthålla det nuvarande arbetskravet i arbetslöshetsförsäkringen.

Anses det från svenskt håll tveksamt om ILO-konventionen helt uppfyller det moderna samhällets krav, bör enligt minoritetens mening den närmaste åtgärden vara att regeringen hos ILO begär en översyn av konventionen. När ett högindustrialiserat land säger upp en konvention betraktas detta som

särskilt allvarligt, sett ur ILO-perspektiv, eftersom en sådan handling anses bidra till att undergräva respekten för ILOs instrument. Väljer Sverige att säga upp konventionen nr 96 förlorar Sverige i trovärdighet.

Skälen för mitt förslag: Av den i promemorian lämnade redogörelsen för gällande rätt och tillämpningen av den svenska lagstiftningen framgår att det nuvarande systemet inte har visat sig fungera. Det framgår också att den snabba utvecklingen av tjänsteföretag inom arbetsförmedlingsområdet har sin grund i att verksamheten uppfattas som både nyttig och önskvärd för såväl arbetstagarne som för tjänsteföretagen och deras kunder.

Av ILO-kommitténs yttrande framgår att även andra länder som ratificerat konventionen nr 96 haft liknande problem.

Under åren 1988-1990 genomförde internationella arbetsbyrån en översyn av tillämpningen av konventionen i 25 medlemsländer. Resultatet sammanfattades i en rapport som förelades ILOs styrelse i november 1991. Rapporten ger i en historisk återblick olika skäl för och emot offentliga arbetsförmedlingsmonopol resp. privata arbetsförmedlingsföretag. Under hela 1950- och 1960-talen var majoriteten länder för principen om arbetsförmedlingsmonopol. Åren därefter präglas av tilltagande avvikelser från principen om monopol. Arbetsbyrån redovisar en rad exempel på detta. Arbetsbyrån refererar också till en dom avkunnad av EG-domstolen våren 1991, som avgjorde att det nationella arbetsförmedlingsmonopolet i Tyskland såvitt gäller chefsrekrytering inte var förenligt med Romfördragets/Enhetsaktens konkurrensregler, och konstaterar att domen sannolikt kommer att påskynda utvecklingen mot en uppmjukning eller t.o.m. ett avskaffande av principen om monopol.

En genomgång av regeringarnas rapporter enligt ILO-stadgans artikel 22 om tillämpningen av konventionen 96 visar, enligt arbetsbyrån, på en alltmer bristande efterlevnad. Medan regeringar som antagit konventionens del II åtagit sig att inom viss tid avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer har den faktiska utvecklingen de senaste tio åren gått i motsatt riktning, mot en avtagande dominans för den offentliga förmedlingen och en gradvis utveckling av privata förmedlingar. Regeringarna har emellertid i sina rapporter valt att tona ner eller skylta över dessa förändringar.

Arbetsbyrån föreslog i sin rapport att den komplicerade och ständigt förändrade situationen blir föremål för en omfattande och allsidig granskning och allmän diskussion i syfte att fastställa hur arbetsmarknadens funktions-sätt kan förbättras. I detta sammanhang borde även övervägas, enligt arbetsbyrån, om det vore lämpligt att revidera konventionen nr 96, anta ett helt nytt instrument eller bibehålla den nuvarande situationen.

Det kan tilläggas att ILOs styrelse i valet mellan sju aktuella förslag beslöt att på dagordningen för internationella arbetskonferensen år 1993 föra upp två andra ämnen (deltidsarbete resp. ILO och den tekniska biståndssamheten)

Enligt min mening är det uppenbart, vilket också redovisningen av tillämpningen av konventionen utvisar, att statligt monopol på arbetsförmedlingsområdet är något som spelat ut sin roll. Inte desto mindre är det viktigt att vi i Sverige har en heltäckande offentlig arbetsförmedling men det finns inget som talar för att arbetsförmedling bedrivs bäst och mest rationellt en-

bart i form av ett offentligt monopol. Privata eller andra fristående förmedlingar innebär goda alternativ i många fall. Servicen till såväl arbetssökande som arbetsgivare skulle kunna förbättras.

Mot den nu angivna bakgrunden och av de skäl som i övrigt redovisas i promemorian är det enligt min uppfattning nödvändigt att Sverige säger upp den aktuella konventionen för att arbetsförmedlingsmonopolet skall kunna avskaffas.

Som framhålls i promemorian är det ofrånkomligt att utvecklingen i samhället ibland leder till att bestämmelser som framstod som progressiva när de antogs, senare ter sig föråldrade eller t.o.m. hindrande. Den nu aktuella konventionen är – utifrån svenska förhållanden – ett exempel på detta. När det gäller frågan om en översyn av konventionen har, enligt vad tidigare redovisats, ILOs styrelse nyligen tagit ställning i denna fråga och därmed valt att inte föra upp frågan på den internationella arbetskonferensens dagordning för år 1993. Någon revidering av konventionen synes därför inte kunna bli aktuell inom den närmaste framtiden.

Mot denna bakgrund kan det därför inte uppfattas som ett avsteg från det internationella samarbetet att konventionen sägs upp med utnyttjande av den uppsägningsklausul som finns. Jag delar därför inte heller de farhågor som ILO-kommitténs minoritet anfört, nämligen att Sverige skulle förlora i trovärdighet om Sverige väljer att säga upp konventionen i stället för att arbeta för en översyn av densamma.

Som tidigare nämnts kommer en utredning snarast att tillsättas med uppgift att lämna förslag till avregleringen. Inom ramen för den utredningen kommer de övriga frågor som ILO-kommitténs minoritet tagit upp att behandlas.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen förslår riksdagen att godkänna att ILO-konventionen (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer sägs upp.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förslå riksdagen att godkänna det förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag om uppsägning av internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 96 angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer

1. Bakgrund

I Sverige regleras privat arbetsförmedling genom lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling (arbetsförmedlingslagen).

Arbetsförmedlingslagen innebär i korthet följande.

Arbetsförmedling får inte bedrivas i förvärvssyfte. Det enda undantaget härifrån avser förmedling till och från utlandet av musiker och sceniska artister. Tillstånd till sådan verksamhet kan beviljas för högst ett år i sänder. Även den som vill bedriva arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning måste ha tillstånd.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är tillsynsmyndighet enligt lagen och den myndighet som prövar frågor om tillstånd till arbetsförmedling. När AMS meddelar ett tillstånd skall AMS också fastställa den högsta ersättning som får tas ut och meddela de villkor och bestämmelser för verksamheten som bedöms nödvändiga.

Arbetsförmedlingslagens bestämmelser är straffsanktionerade. Den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte eller anlitar sådan olagligt förmedlad arbetskraft kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

AMS beslut i ärenden enligt lagen kan överklagas till regeringen.

Till grund för den svenska lagstiftningen ligger en år 1933 av ILO antagen konvention om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (nr 34).

Konventionen innehöll bestämmelser som syftade till att inskränka och reglera privat arbetsförmedlingsverksamhet.

Enligt konventionen förband sig ratificerande stat att inom tre år från konventionens ikraftträdande avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som bedrevs 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 myndighet fastställt. Redan befintliga byråer kunde dock 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 under högst tio år

Avgiftskrävande byråer som bedrevs utan vinstsyfte skulle ha tillstånd av myndighet att bedriva sin verksamhet. De fick inte ta ut högre ersättning än enligt en av myndigheten fastställd taxa, beräknad efter självkostnadsprincipen.

Konventionen ratificerades av Sverige år 1935 och trädde i kraft för Sveriges del den 1 januari 1937. Endast ett fåtal länder, förutom Sverige även Chile, Finland, Mexiko, Spanien och Turkiet, kom att ratificera konventionen.

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 att 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 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. Samtidigt uppsades Sveriges ratifikation av nr 34. Konventionen nr 34 är nu stängd för ratifikation. Till den 1 mars 1990 har konventionen nr 96 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. Bl.a. Danmark och Island har avstått från att ratificera konventionen.

Konventionen nr 96 kan sägas upp inom en ettårsperiod vid utgången på varandra följande tioårsperioder räknat från den tidpunkt då konventionen först trädde i kraft. Detta innebär att konventionen kan sägas upp under perioden den 18 juli 1991- den 17 juli 1992. Sägs inte konventionen upp under denna period är Sverige bundet under ytterligare en tioårsperiod. En gjord uppsägning träder i kraft ett år efter det att uppsägningen registrerats hos ILO.

2. Tillämpningen av konventionen och den svenska lagstiftningen

Frågan om konventionens och därmed också den svenska arbetsförmedlingslagens tillämplighet och räckvidd har länge diskuterats och varit kontroversiell. Uppfattningarna om vad som är lagens rätta innebörd går ofta starkt isär och antalet vägledande domstolsavgöranden är ganska få. Ett stort problem i detta sammanhang har varit avgränsningen mellan arbetsförmedling och andra liknande verksamhetsformer. Det har då främst gällt olika former av förmedlingsverksamheter inom kultur- och kontorsområdena, samt inom varvs- och verkstadsindustrin. En fråga som här tilldragit sig särskild uppmärksamhet är i vad mån s.k. uthyrning av arbetskraft skall anses innebära arbetsförmedling. En annan fråga är lagligheten av den verksamhet som bedrivs av s.k. head-hunting-företag.

Trots ett antal fällande domar inte minst inom skrivbyråbranschen har exempelvis uthyrningsverksamheten inte upphört utan snarare ökat i omfattning. De straffskärpningar som har införts i lagen har inte kunnat hejda denna utveckling. AMS traditionella tillsynsverksamhet med lagföring och

straff som sista utväg har helt enkelt inte visat sig fungera. Den snabba utvecklingen av tjänsteföretag torde i själva verket ha sin grund i att verksamheten uppfattas som både nyttig och önskvärd för såväl arbetstagare som tjänsteföretagen och deras kunder.

De nu berörda frågeställningarna har också under årens lopp utretts upprepade gånger och berörts i olika lagstiftningssammanhang utan att någon tillfredsställande lösning har kunnat nås.

Vid den senaste översynen av lagen (prop. 1990/91:124, AU20, rskr.304) beslutades visserligen en helt ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Denna lag, som träder i kraft den 1 januari 1992, innebär vissa uppmjukningar i förhållande till 1935 års lag, främst när det gäller möjligheten att bedriva uthyrningsverksamhet och förmedling av arbetskraft i företags- eller verksledande ställning. Samtidigt kan konstateras att reglerna omgärdades av alltför många begränsningar, varför de aktuella företagen alltjämt kommer att ha stora svårigheter att fungera tillfredsställande.

En mer övergripande fråga som på senare tid växt sig allt starkare är frågan om de övergripande skäl som låg bakom förbudet mot förvärvssyftande arbetsförmedling enligt konventionen och 1935 års lag alltjämt föreligger.

Främst två skäl låg bakom förbudet mot att bedriva privat arbetsförmedling och arbetsförmedlingsmonopolet.

Det ena var att missförhållanden rådde inom området för den yrkesmässigt bedrivna arbetsförmedlingen och att de övervakande myndigheterna haft svårt att komma tillrätta med dessa missförhållanden. Det andra var att staten kommit att utöva en alltmer omfattande, reglerande och understödjande verksamhet, varför behov hade uppstått av en vidgad och mer ingående kännedom om det vid varje tillfälle aktuella läget på arbetsmarknaden. För att kunna tillgodose detta behov ansågs det önskvärt att samla förmedlingsverksamheten på så få händer som möjligt (prop. 1935:83 s. 22 f.).

Det första av dessa skäl torde i dag närmast vara av historiskt intresse. Framväxandet av starka fackliga organisationer och en omfattande arbetsrättslig- och social skyddslagstiftning är i dag tillräckliga garantier för att missförhållanden av de slag som förelåg vid tiden för 1935 års lag inte skall behöva uppkomma.

Inte heller det andra skälet har någon större relevans. I dag finns en väl utbyggd offentlig arbetsförmedling. Med stigande arbetslöshet kommer arbetsförmedlingens insatser att bli ännu viktigare. Om man upprätthåller förbudet mot fristående arbetsförmedlingar begränsas de tillgängliga resurserna till den av staten finansierade förmedlingen. Det finns anledning att ställa sig kritisk till detta.

Det finns ingenting som talar för att arbetsförmedling bedrivs bäst och mest rationellt i form av ett offentligt monopol. Utvecklingen går mot en allt större efterfrågan på differentierade tjänster. Här liksom på andra offentliga områden innebär en ökad mångfald och konkurrens större flexibilitet och anpassningsförmåga, vilket bör skapa en totalt sett bättre fungerande arbetsmarknad.

Privata eller andra fristående förmedlingar innebär flera fördelar. Servicen till såväl arbetssökande som arbetsgivare skulle kunna förbättras och därmed innebära en stimulans för de offentliga förmedlingarna. Argumen-

ten för ökad mångfald och valfrihet inom den offentliga sektorn är relevanta även på detta område. En avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet skulle vidare stimulera till ökad tillväxt bland småföretagen och underlätta nyetableringar inom förmedlingsverksamheten.

3. Förslag

Mot den nu angivna bakgrunden bör arbetsförmedlingsmonopolet avskaffas. Detta förutsätter ändringar i den svenska lagstiftningen. Det kan i sammanhanget övervägas om det över huvud taget krävs någon särskild lag som reglerar arbetsförmedlingen.

En ändring av principerna för arbetsförmedling kräver emellertid att Sverige säger upp ILO-konventionen nr 96. Det är relativt ovanligt att ILO-konventioner sägs upp. Det är dock ofrånkomligt att utvecklingen i samhället ibland leder till att bestämmelser, som framstod som progressiva när de antogs, senare ter sig föråldrade eller t.o.m. hindrande. Den nu aktuella konventionen är – utifrån svenska förhållanden – ett exempel på detta. Det kan därför inte uppfattas som ett avsteg från det internationella samarbetet att konventionen sägs upp med utnyttjande av den uppsägningsklausul som finns.

Det föreslås därför att regeringen snarast inhämtar riksdagens godkännande till att ILO-konventionen nr 96 sägs upp.

Sverige är bunden av konventionen under ytterligare ett år efter det att uppsägningen registrerats hos ILO. Under denna tid bör en särskild utredning undersöka hur en avreglering bör genomföras under beaktande av den offentliga arbetsförmedlingens roll och funktion. Utredningen bör även lämna förslag till lagändringar.

