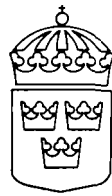


Regeringens proposition

1992/93:218



om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet

Prop.
1992/93:218

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 mars 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Börje Hörnlund

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Lagen ersätter 1991 års lag i samma ämne. Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att åstadkomma en bättre fungerande arbetsmarknad genom att det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet avregleras. Samtidigt skall den offentliga arbetsförmedlingens uppgift även i framtiden vara att tillhandahålla en god och avgiftsfri förmedling av arbete på hela arbetsmarknaden. Den offentliga arbetsförmedlingen skall också disponera över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

I lagen föreslås att det nuvarande förbudet mot att bedriva privat arbetsförmedling mot ersättning avskaffas utom såvitt gäller arbetsförmedling för sjömän. Kravet på tillstånd av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för att få bedriva viss privat arbetsförmedling avskaffas också.

AMS nuvarande tillsynsfunktion enligt lagen slopas, såväl när det gäller privat arbetsförmedling som uthyrning av arbetskraft. Som en följd av detta upphävs AMS möjligheter att ingripa med vitesföreläggande eller vitesförbud mot verksamhet som strider mot lagen. De privata arbetsförmedlingarna skall få bedriva sin verksamhet utan att styras av några i lag eller annan författning angivna riktlinjer.

I syfte att förhindra oseriös verksamhet och skapa konkurrens på lika villkor föreslås emellertid ett straffsanktionerat förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare. Det betyder att den som förmedlar eller hyr ut arbetskraft enbart får ta betalt av arbetsgivaren eller beställaren.

När det gäller uthyrning av arbetskraft föreslås dessutom vissa lättnader i uthyrningsföretagens verksamhet. Den nuvarande begränsningen

att en enskild arbetstagare får hyras ut eller hyras in för en sammanhängande tid av högst fyra månader avskaffas, liksom begränsningarna i förhållande till anställningsskyddslagen när det gäller möjligheten att träffa tidsbegränsade anställningar. Vidare försvinner alla krav som den nuvarande lagen ställer upp i förhållande till beställaren, bl.a. kravet att en beställare får anlita uthyrd arbetskraft endast om det föranleds av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1993.

Propositionens lagförslag

1. Förslag till

Lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Regeringen föreskriver följande

Lagens innehåll

1 § Denna lag gäller arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Lagen gäller dock inte arbetsförmedling som sker genom skrifter, överföringar eller upptagningar på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Med arbetsförmedling avses i denna lag 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. Med uthyrning av arbetskraft 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 beställarens verksamhet.

Arbetsförmedling för sjömän

3 § Arbetsförmedling för sjömän får inte bedrivas mot ersättning.

Uthyrning av arbetskraft

4 § Arbetsgivare som bedriver uthyrning av arbetskraft skall iakttä följande.

1. Mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skall det finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt lön och allmänna anställningsvillkor.

2. Arbetstagare får inte genom villkor i avtal eller på något annat sätt hindras att ta anställning hos beställare för vilka de utför eller utfört arbete.

3. 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 förra arbetsgivare tidigare än sex månader efter det att anställningen hos denne upphörde.

5 § Avvikelse får göras från 4 § 1 genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Prop. 1992/93:218

Förbud att ta betalt av arbetsökande eller arbetstagare

6 § Den som bedriver arbetsförmedling eller uthyrning av arbetskraft får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetsökande eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa dem arbete.

Ansvar

7 § Arbetsgivare som uppsåtligt eller av oaktsamhet handlar i strid med 4 §, utan att detta är tillåtet enligt avtal som avses i 5 §, döms till böter.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 3 eller 6 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993, då lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft skall upphöra att gälla.

2. Förslag till

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 §¹

Innan arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Arbetsgivaren är vid förhandlingen skyldig att lämna den information om det tilltänkta arbetet som arbetstagarorganisationen behöver för att kunna ta ställning i förhandlingsfrågan.

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 (1991:746) 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.

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 (1993:000) 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.

¹Senaste lydelse 1991:747.

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 juli 1993.

**3. Förslag till
Lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83)**

Prop. 1992/93:218

Härigenom föreskrivs att 4 § allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) skall ha följande lydelse.

Arbetsförmedlingstvång m.m.

4 §

Konungen äger i den omfattning som prövas erforderlig förordna om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkning i rätten att utöva sådan arbetsförmedling vartill tillstånd meddelats med stöd av lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

Regeringen får i den omfattning som behövs föreskriva om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkning i rätten att bedriva sådan annan arbetsförmedling.

Utan hinder av förordnande som nu sagts må Arbetsmarknadsstyrelsen medgiva, att annan arbetsförmedling än den offentliga må tills vidare utövas i samverkan med denna på villkor som styrelsen föreskriver.

Arbetsmarknadsstyrelsen får trots föreskrift som avses i första stycket besluta att en annan arbetsförmedling än den offentliga tills vidare får bedrivas i samverkan med den offentliga arbetsförmedlingen på de villkor som styrelsen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Hörnlund, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Odell, Lundgren, Ask.

Föredragande: statsrådet Hörnlund

Proposition om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet

1. Inledning

En ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (1991:746) trädde i kraft den 1 januari 1992. Lagen innebär vissa uppmjukningar i förhållande till 1935 års arbetsförmedlingslag främst när det gäller möjligheten att bedriva uthyrning av arbetskraft och förmedling av arbetskraft i företags- eller verksledande ställning. Samtidigt kan konstateras att reglerna fortfarande är omgärdade av ett stort antal begränsningar vilket innebär svårigheter för de aktuella företagen att fungera tillfredsställande. Det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet påverkades inte heller, vilket innebär att privat arbetsförmedling mot ersättning även med den nya lagen är en i princip förbjuden verksamhet.

I propositionen om en ny småföretagarpolitik (prop. 1991/92:51) anmälde regeringen att tiden nu är kommen att avskaffa arbetsförmedlingsmonopolet och att säga upp ILO-konventionen (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Denna konvention ligger till grund för den svenska lagstiftningen och innebär att privat arbetsförmedling inte får bedrivas i vinstsyfte. Vidare uttalades att en utredning bör tillsättas med uppgift att lämna förslag till en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet och behandla frågan om uthyrning av arbetskraft.

Regeringen föreslog därefter i prop. 1991/92:89 att Sverige skulle säga upp ILO-konventionen nr 96. Riksdagen beslöt våren 1992 i enlighet härmed (bet.1991/92:AU10, rskr. 1991/92:174) Regeringen sade därefter upp konventionen. Registreringen hos ILO av den svenska uppsägningen skedde den 4 juni 1992 vilket betyder att Sverige är bundet av konventionen till den 4 juni 1993.

Genom beslut den 30 januari 1992 bemyndigade regeringen chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Till utredare utsågs landshövdingen Birger Bäckström.

Utredningen som antog namnet "Utredningen om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet" avlämnade i början av november 1992 betänkandet Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft (SOU 1992:116).

Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Remissyttrandena finns att tillgå i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr 92/2434).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 25 februari 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83). Förslagen hade upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet på grundval av betänkandet Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft (SOU 1992:116) av utredningen om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. De förslag som remitterades till Lagrådet bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 4*. Lagrådets granskning har lett till vissa redaktionella ändringar i lagförslagen. Jag behandlar Lagrådets synpunkter i samband med de olika sakfrågorna (se avsnitt 3.2, 3.5 samt 5.1 och 5.3).

Jag redovisar i det följande bakgrunden till det nuvarande regelsystemet. I övrigt hänvisas till betänkandet.

2 Arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

2.1 Gällande bestämmelser

Arbetsförmedlingsmonopolet innebär i princip att arbetsförmedlingen i Sverige är en offentlig angelägenhet. Även privat arbetsförmedling får dock förekomma i viss begränsad omfattning och i noga reglerade former. Sådan arbetsförmedling regleras fr.o.m. den 1 januari 1992 i lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (arbetsförmedlingslagen).

Lagen innebär vissa uppmjukningar i förhållande till vad som tidigare gällde enligt 1935 års arbetsförmedlingslag, men fortfarande gäller som huvudregel att arbetsförmedling inte får bedrivas i förvärvssyfte. De enda undantagen härifrån avser arbetsförmedling till och från utlandet av musiker och sceniska artister samt förmedling av arbetstagare som skall ha företags- eller verksledande ställning (s.k. head-hunting). Tillstånd till sådan verksamhet kan beviljas av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för högst ett år i sänder. Den som bedriver arbetsförmedling utan förvärvssyfte men mot ersättning måste också ha tillstånd av AMS.

Sådana tillstånd får dock inte beviljas enskilda personer eller avse arbetsförmedling för sjömän.

Prop. 1992/93:218

En förutsättning för att få tillstånd är att det finns ett behov av verksamheten från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. När tillstånd meddelas skall AMS fastställa den högsta ersättning som får tas ut och även fastställa de villkor i övrigt för verksamheten som bedöms nödvändiga. Under vissa förutsättningar kan villkor återkallas eller ändrade villkor meddelas för verksamheten.

När det gäller uthyrning av arbetskraft innebär 1991 års lagstiftning att denna verksamhet legaliserades, samtidigt som den som hyr ut eller hyr in arbetskraft måste iaktta vissa regler som syftar till att arbetstagare som fått arbete via uthyrningsföretag inte skall hamna i svårigheter av olika slag. Bl.a. får uthyrd arbetskraft endast anlitas om detta föranleds av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft. Vissa begränsningar gäller i förhållande till anställningsskyddslagens möjligheter att träffa tidsbegränsade anställningsavtal. 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.

AMS är tillsynsmyndighet och kan gentemot den som bryter mot lagens bestämmelser i vissa avseenden meddela de förelägganden eller förbud som behövs för lagens efterlevnad. Ett sådant beslut kan förenas med vite. AMS får även från den som omfattas av tillsyn enligt lagen på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som bedriver olaglig arbetsförmedling kan även dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I syfte att förstärka de fackliga organisationernas möjligheter att utöva inflytande i samband med att en arbetsgivare avser att anlita icke anställd arbetskraft har också fr.o.m den 1 januari 1992 vissa ändringar skett i medbestämmandelagen (SFS 1991:747). Ändringarna innebär en förstärkt förhandlings- och informationsskyldighet.

2.2 Vissa internationella förhållanden

Den svenska lagstiftningen om privat arbetsförmedling hämtar sitt innehåll från ILO-konventioner om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Även om konventionerna numera är uppsagda finns ändå anledning att kortfattat redovisa innehållet i dem samt i ett par andra konventioner som har betydelse för den privata och offentliga arbetsförmedlingen i Sverige.

Konvention (nr 34) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer

Under 1930-talet kom de privata arbetsförmedlingarnas ställning att omprövas. ILO antog år 1933 en konvention om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (nr 34). Konventionen behandlade såväl privat arbetsförmedling som bedrevs i vinstsyfte som förmedling som bedrevs utan vinstsyfte eller utan ersättning. Bestämmelserna i konventionen

syftade till att inskränka och reglera arbetsförmedling som bedrevs i privat regi. Enligt konventionen förband sig ratificerande stater att inom tre år från konventionens ikraftträdande avskaffa avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer som bedrevs i vinstsyfte.

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 1936 och trädde i kraft för Sveriges del den 1 januari 1937. Konventionen ratificerades - förutom av Sverige - endast av nio stater.

Konventionen sades upp i samband med att Sverige ratificerade konventionen nr 96 (se nedan).

Reviderad konvention (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer

År 1949 antog ILO en reviderad konvention (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Frågan om en revision hade väckts av Sverige, närmast för att underlätta möjligheterna till internationell arbetsförmedling inom musiker- och artistbranschen.

Den reviderade konventionen gav medlemmarna möjlighet att ratificera ettdera av två olika alternativ. Enligt det alternativ som Sverige valde (del II) skall, liksom enligt 1933 års konvention, avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer med vinstsyfte avskaffas. Del III föreskriver vissa villkor för och kontroll av sådana byråer, men de behöver inte avskaffas.

Den reviderade konventionen ratificerades av Sverige den 18 juli 1950 och trädde i kraft ett år senare. Närmare fyrtio länder är bundna av konventionen (nr 96), varav flertalet har ratificerat del II. Konventionen kan sägas upp av ett medlemsland under en tolv månadersperiod vart tionde år. Den senaste perioden löpte ut den 17 juli 1992. Som tidigare nämnts sade Sverige upp konventionen under våren 1992. Uppsägningen registrerades hos ILO den 4 juni 1992, varför uppsägningen med ett års uppsägningstid, träder i kraft den 4 juni 1993.

Konventionen (nr 88) angående den offentliga arbetsförmedlingens organisation

Även i fråga om offentlig arbetsförmedling har ILO antagit en konvention, nämligen konvention (nr 88) angående den offentliga arbetsförmedlingens organisation. Konventionen som antogs år 1948, innebär att offentlig arbetsförmedling skall finnas och vara avgiftsfri, att sådan förmedling skall verka för bästa möjliga organisation av arbetsmarknaden och att syftet skall vara full sysselsättning samt utveckling och tillvaratagande av produktionsresurserna. Samverkan med representanter

Internationell tendens att mjuka upp monopolet

ILO har konstaterat en alltmer bristande efterlevnad av konvention nr 96, del II i samband med en översyn av tillämpningen av konventionen som Internationella arbetsbyrån gjorde åren 1988-1990. I ett dokument till ILO:s styrelse i november 1991 redovisades att flera länder under 1970-talet t.ex. tillåtit uthyrningsföretag, även om de reglerat deras verksamhet. Eftersom uthyrningsföretags och privata arbetsförmedlingars verksamhet uppvisar likheter innebär ländernas lagstiftning om uthyrningsföretag ett avsteg från principen om offentligt monopol. Rapporten slår också fast att privata förmedlingsbyråer har expanderat i medlemsländerna helt enkelt för att de förmått möta de behov som företagen har av tillfällig extra arbetskraft.

ILO:s styrelse beslöt i november 1992 att på dagordningen för 1994 års arbetskonferens sätta upp ämnet Privata arbetsförmedlingars roll för arbetsmarknadens funktion. I detta sammanhang bör enligt arbetsbyrån övervägas om det är lämpligt att revidera konvention nr 96, anta ett helt nytt instrument eller bibehålla status quo.

Förhållandena i vissa andra länder

I betänkandet finns redovisat förhållandena i ett antal länder när det gäller privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Det gäller Storbritannien, Danmark, Norge, Finland och Tyskland.

I Storbritannien finns ett system med licensgivning och tillsyn. I mars 1992 fanns 15 600 licenserade privata förmedlingar och uthyrningsföretag. Lagen innehåller ett förbud att ta betalt av arbetssökande. I Danmark skedde den 1 juli 1990 en i princip fullständig avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. I Norge och Finland är det i princip förbjudet att bedriva privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Vissa undantag finns dock och diskussioner pågår om att mjuka upp reglerna ytterligare. I Tyskland är såväl privat arbetsförmedling som uthyrning av arbetskraft förbjudet och noga reglerat i den inhemska lagstiftningen. För en närmare beskrivning av förhållandena i de nu angivna länderna hänvisas till betänkandet.

EES-avtalet

I början av maj 1992 undertecknade EFTA-länderna och EG avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Avtalet, som ännu inte har trätt i kraft, innebär ett åtagande för Sverige att i svensk rätt införliva vissa EG-förordningar (EEG) bl.a. nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. I regeringens proposition 1991/92:170 bil. 10 föreslogs bl.a. att förordningens artikel 5, som innehåller regler om arbetsförmedling, skulle gälla som svensk lag. Skälet till lagform uppgavs i propositionen vara att kraven i artikel 5

riktar sig även mot privata arbetsförmedlingar. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget i propositionen (bet.1992/93:EU1, rskr.1992/93:18).

Enligt artikel 5 skall en medborgare som söker anställning inom en annan medlemsstats territorium få samma hjälp där som den som ges av arbetsförmedlingarna i denna stat till dess egna medborgare som söker anställning. Det nu sagda innebär alltså att privata arbetsförmedlare i Sverige inte får ge sämre arbetsförmedlingsservice åt en "EES-medborgare" än den som ges till svenska medborgare när lagen träder i kraft.

Ett viktigt inslag i EES-avtalet är den fria rörligheten för personer. Härigenom skapas en gemensam arbetsmarknad till vilken alla personer som omfattas av avtalet skall äga tillträde. Personer har rätt att förflytta sig fritt och söka anställningar inom de länder som slutit avtal. Hinder som begränsar möjligheten att ta arbete i annat land undanröjs inom områden som rör uppehållstillstånd, socialförsäkringsskydd, ömsesidigt erkännande av examina m.m.

Inom EES kommer det att råda fri etableringsrätt och i princip kommer ingen särbehandling, som grundar sig på nationalitet, att tillåtas. Genom en ny lag, lagen (1992:160) om utländska filialer m.m., som trädde i kraft den 1 juli 1992, krävs inte längre näringstillstånd för en utländsk medborgare eller ett utländskt företag som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige. Även den särskilda prövningen av rätten att bedriva verksamhet i Sverige genom filial har upphävts. Lagen ställer dock upp vissa villkor för hur verksamheten skall bedrivas, bl.a. att verksamheten skall bedrivas genom filial. EES-avtalets etableringsfrihet gäller även självständiga näringsidkare. Det nu sagda har tillämpning på utländska arbetsförmedlings- och uthyrningsföretag som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige.

EG-rätten

I EG-rätten finns inte valet av privat eller offentlig arbetsförmedling eller balansen mellan dem reglerat. Det är en fråga för varje land att själv besluta om.

EG-rättens konsekvenser för den offentliga arbetsförmedlingen har dock aktualiserats genom en dom i EG-domstolen våren 1991 (målet C-41/90 Höfner och Elser / Macrotron GmbH). Domen rörde den tyska lagstiftningen om offentlig arbetsförmedling. Frågan om Rom-fördragets regler om konkurrens var tillämpliga på en offentlig arbetsförmedling behandlades i domstolen. Domstolen kom fram till att så var fallet. Det nationella arbetsförmedlingsmonopolet i Tyskland var - såvitt gäller chefsrekrytering - inte förenligt med konkurrensreglerna. Reglerna i EG-rätten förbjuder visserligen inte monopol eller en dominerande ställning på marknaden. De syftar till att hindra att monopol eller dominerande ställning används för att försvåra uppkomsten av eller förekomsten av konkurrerande företag.

Bland de slutsatser som kan dras av domen är att missbruk av marknadsdominerande ställning föreligger om utbudet av tjänster på det ifrågavarande området begränsas. Begränsningen kan ske dels genom att

monopolföretaget saknar möjlighet att tillgodose efterfrågan, dels genom att privata företags verksamhet omöjliggörs på grund av att monopolet upprätthålls och avtal inom ramen för verksamheten ogiltigförklaras.

Domen har inte anförts som skäl till att Tyskland sagt upp ILO-konventionen nr 96. Enligt vad utredningen inhämtat avser man för närvarande inte att göra några ändringar i den tyska arbetsförmedlingslagen. Enligt utredningens uppfattning får domen inte heller några konsekvenser för den svenska lagstiftningen på området - inte minst mot bakgrund av den legalisering av arbetsförmedling av företagsledande personer, som genomfördes med verkan från den 1 januari 1992.

EG-direktiv och förslag till direktiv

EG-direktiv (91/383/EEG), antaget den 25 juni 1991, gäller förbättring av säkerhet och hälsa för arbetstagare med tidsbegränsade eller tillfälliga arbetsförhållanden.

Där understryks att tillfälligt anställda och inhyrd arbetskraft bör ha tillgång till samma säkerhet i arbetsmiljön som andra anställda. Enligt direktivet skall arbetstagare som omfattas av direktivet informeras om de risker de utsätts för innan arbetet påbörjas. Informationen skall lämnas av det företag som arbetet utförs åt, dvs., vid uthyrning av arbetskraft, av inhyraren. Även i andra avseenden har inhyraren ansvar för den inhyrda personalens säkerhet på arbetsplatsen.

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) har arbetsgivaren huvudansvaret för de anställdas arbetsmiljö. Hur svensk lagstiftning på arbetsmiljöområdet skall anpassas till nämnda direktiv utreds för närvarande av Arbetsmiljölagsutredningen (dir. 1991:75).

Två förslag till direktiv (COM 90/228) finns som avser deltidсанställd och visstidsanställd arbetskraft samt uthyrd arbetskraft.

Det ena förslaget till direktiv uttrycker att arbetskraft som omfattas av direktivet bör ha samma arbetsvillkor som fast anställda. De bör få samma möjligheter till vidareutbildning och åtnjuta samma sociala förmåner. För anställda i dessa tillfälliga arbeten skall finnas ett kontrakt som anger grunden för anställningsförhållandet. Lämpliga åtgärder skall vidtas av medlemsländerna för att uthyrningsföretagets förpliktelser mot sina anställda uppfylls, i synnerhet vad gäller utbetalning av lön och sociala avgifter, även om uthyrningsföretaget inte är i stånd till det.

Det andra förslaget till direktiv innebär att deltidсанställda, visstidsanställda och uthyrd arbetskraft bör ha samma sociala skydd som tillsvidareanställda på full tid och alltså få samma möjligheter till betald semester m.m. Förslaget tar också upp att det i nationell lagstiftning bör finnas en gräns på tolv månader för vilken tid en arbetstagare sammanhängande kan hyras ut för ett och samma arbete. Med möjlighet till förlängning av uppdragslängden får den totala uthyrningstiden inte överstiga 36 månader.

Båda förslagen är endast tillämpliga för anställda som arbetar minst åtta timmar per vecka. De skall gälla såväl anställda i privat som i offentlig tjänst.

Det senare förslaget till direktiv lämnades till rådet i juni 1990 som diskuterade förslaget i november 1990. Därefter tycks behandlingen av förslaget ha stannat upp. Det är högst osäkert om dessa direktiv är en framkomlig väg att reglera uthyrningsverksamheten.

Ytterligare ett förslag till direktiv berör uthyrning. Det är förslag avseende arbetsvillkor för tillfälliga arbeten i främmande medlemsstat (COM 91/230 final).

Det går ut på att arbetstagare som arbetar i annat land än där företaget har säte måste ha ett visst socialt skydd i landet där arbetet utförs. Är arbetstagaren engagerad mer än tre månader, inom en period av ett år från första tillfället, så skall arbetstagaren ha samma villkor som värdlandets arbetstagare (minimivillkor) vad gäller t.ex. maximal arbetstid, betald semester och lön. De villkor som uthyrning av arbetskraft är reglerade med i värdlandet skall också gälla för den arbetskraft som avses i förslaget.

Det är i dagsläget svårt att bedöma vad som kommer att hända med de nämnda direktivförslagen.

3 Allmän motivering

3.1 Den offentliga förmedlingens roll och ställning

Min bedömning: Den offentliga arbetsförmedlingen bör även i framtiden vara anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri. Den bör bedriva en sammanhållen och effektiv arbetsmarknadspolitik samt förfoga över de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsmedlen. Kontant stöd vid arbetslöshet bör även i fortsättningen förutsätta kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsgivarnas skyldighet att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen bör kvarstå. Den föreslagna avregleringen begränsas till den rent platsförmedlande funktionen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med min bedömning

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har ställt sig bakom utredningens bedömning att den offentliga arbetsförmedlingen även fortsättningsvis skall vara anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri samt förfoga över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. *Handikappförbundets Centralkommitté (HCK)* anser att den offentliga arbetsförmedlingen skall ha skyldighet att fortlöpande informera de privata arbetsförmedlingarna om aktuella arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder. *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* har föreslagit att den offentliga arbetsförmedlingen skall kunna ta betalt av arbetsgivarna för mer krävande förmed-

lingstjänster. *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* och *Företagarnas Riksorganisation* har föreslagit att arbetsgivarnas skyldighet att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen bör upphöra. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har pekat på risken för uppkomsten av segregerade arbetsmarknader där den offentliga arbetsförmedlingen får ta hand om de svagare grupperna. Även *Samhall AB* och *HCK* har fört fram liknande synpunkter.

Skälen för min bedömning: Den offentliga arbetsförmedlingen är det centrala instrumentet i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Förmedlingen har befogenheter att ge ekonomiskt stöd av olika slag för att påverka utbud och efterfrågan på arbetskraft. Förmedlingen har också en kontrollfunktion mot de arbetslösa medlemmarna i arbetslöshetskassorna när det gäller att bedöma om medlemmarna står till arbetsmarknadens förfogande.

En arbetssökande kan kostnadsfritt orientera sig på arbetsmarknaden om utbudet av lediga platser samt vid behov få tillgång till vägledning eller annan service. Arbetsgivaren skall också kostnadsfritt kunna få tillgång till den samlade kunskapen om var de finns ledig arbetskraft och få hjälp med att tillsätta lediga platser.

Genom den offentliga arbetsförmedlingen får arbetssökande och arbetsgivare kontakt med det samhällsorgan som har hand om de arbetsmarknadspolitiska medlen. Att den offentliga arbetsförmedlingen har såväl platsförmedling som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i sin hand ger den dess centrala roll.

Enligt min mening måste den offentliga arbetsförmedlingen också fortsättningsvis förfoga över de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsmedlen. Den offentliga förmedlingen måste kunna bedriva sin verksamhet enligt de arbetsmarknadspolitiska riktlinjer som statsmakterna lägger fast. Det ankommer på statsmakterna att ge den offentliga förmedlingen förutsättningar för det. En uppsplittring av åtgärderna eller medlen på flera olika aktörer skulle försvåra statsmakternas möjligheter att bedriva en sammanhållen och effektiv arbetsmarknadspolitik. Avregleringen av monopolet skall begränsas till den rent platsförmedlande funktionen.

En väl fungerande offentlig förmedling motverkar också den risk för segregation av rekryteringsmarknaden som bl.a. *LO* och *HCK* pekat på. På en segregerad marknad får den offentliga förmedlingen enbart ta hand om den mest svårplacerade och minst attraktiva arbetskraften. Det kan gälla långtidsarbetslösa eller arbetshandikappade eller personer som av andra skäl har en svag ställning på arbetsmarknaden. Detta försämrar i sin tur möjligheterna för andra sökande som behöver utnyttja arbetsförmedlingens tjänster för att kunna hävda sig på arbetsmarknaden.

Kontant stöd vid arbetslöshet skall även i fortsättningen förutsätta kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen. Genom förmedlings- eller vägledningsinsatser skall den arbetslöse få erbjudande om arbete, utbildning eller annan åtgärd så att arbetslösheten bryts.

För den enskilde arbetslöse är det viktigt att ha en fortlöpande och nära kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skall ha tillgång till i princip samtliga lediga platser och kan därtill diskutera olika individinriktade åtgärder med den arbetslöse. Även ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel är det nödvändigt att arbetsförmedlingen har ett

fortlöpande informationsutbyte med alla arbetslösa för att kunna ge en rätt inriktad service till olika grupper på arbetsmarknaden. Givetvis är det ingenting som hindrar att olika former av samverkan etableras mellan offentlig och privat förmedling så att även privata arbetsförmedlingar kan få tillgång till information om lediga platser och aktuella åtgärdsmedel. Detta informationsutbyte bör emellertid inte regleras genom lagstiftning som ett par remissinstanser varit inne på, utan bör växa fram på frivillig väg inom ramen för offentlighetsprincipen.

Ett aktivt engagemang från arbetsmarknadens parter i frågor rörande verksamhetens inriktning och dess genomförande är viktigt. Att parterna bidrar med sitt engagemang och kunnande på olika nivåer i Arbetsmarknadsverket har utomordentligt stor betydelse för att arbetsmarknadspolitiken kan genomföras på ett effektivt sätt.

Av platsanmälningslagen (1976:157) framgår att arbetsgivare har en skyldighet att anmäla lediga platser till den offentliga förmedlingen. Frågan om den skyldigheten skall finnas kvar eller inte har stor betydelse för bedömningen av vilka effekter ett avskaffande av arbetsförmedlingsmonopolet får på arbetsmarknadens sätt att fungera och på möjligheterna att driva arbetsmarknadspolitik. Platsanmälan har också stor betydelse för den offentliga arbetsförmedlingens möjligheter att vara heltäckande.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), *SACO* och *HCK* instämmer i utredningens bedömning att inga ändringar bör göras i lagen om allmän platsanmälan. Såväl *SAF* som *Företagarnas Riksförbund* har föreslagit att den nuvarande anmälningsskyldigheten bör upphöra. Enligt *SAFs* mening är den allmänna platsanmälan behäftad med så många felkällor att värdet av de insamlade uppgifterna inte motiverar en straffsanktionerad skyldighet att lämna dessa. Enligt *SAF* anmäler i vissa fall arbetsgivare, med arbetsförmedlingens goda minne, platser som i praktiken redan tillsatts.

Enligt min mening är det viktigt att den allmänna platsanmälan bibehålls. Skälen är bl.a. följande.

En effektiv arbetsmarknad måste ha en effektiv spridning av information om lediga platser. Platserna skall tillsättas så fort som möjligt och med rätt person. Möjligheten att snabbt och utan kostnad erhålla information om lediga arbeten underlättar sökprocessen för de arbetssökande. Arbetsgivare å sin sida får ett större antal sökande att välja mellan och därmed bättre möjligheter att kunna anställa "rätt person på rätt plats", eventuellt efter att en förmedlande länk medverkat vid urvalet.

Samhällsekonomiskt är ett system med allmän platsanmälan effektivt. En effektiv lösning är i princip att den offentliga förmedlingen tar emot platsinformationen, bearbetar den och snabbt gör den tillgänglig för alla sökande, liksom för de övriga förmedlingar som önskar ta del av informationen.

Den allmänna platsanmälan ger möjlighet att ge översiktlig information till arbetsgivare, arbetssökande och statsmakterna om hur delarbetsmarknaderna ser ut och utvecklas. Den utgör ett underlag för t.ex. beslut om hur yrkesutbildningar skall dimensioneras. För vägledare, SYO-funktionärer m.fl. är detta viktig information vid diskussionen om utbildnings- och yrkesval. För bedömning av den allmänna konjunkturutvecklingen är t.ex. flödena av nyanmälda platser en tidig indikator.

Den allmänna platsanmälan har bidragit till att fler grupper av sökande - inte minst många tjänstemannagrupper - sökt sig till förmedlingen för att ta del av platsutbudet som exponerats alltmer lättillgängligt. Att platser med skilda utbildnings- och kvalifikationskrav finns hos den offentliga förmedlingen är en förutsättning för att den på ett effektivt sätt skall kunna arbeta med alla slags sökande som ställer krav på service vid arbetslöshet.

När det gäller frågan om uppdragsintäkter för den offentliga arbetsförmedlingen föreslår utredningen att det inte skall öppnas några möjligheter att ta betalt för offentlig arbetsförmedlingsservice. SACO har här framhållit att det finns flera fördelar att virna om den offentliga förmedlingen skulle tillåtas att ta betalt för mer krävande förmedlingstjänster av arbetsgivarna. Förutom att ge förmedlingen ett resurstillskott kommer möjligheten att ta betalt för vissa rekryteringstjänster att öka konkurrensen och förstärka kostnadsmedvetandet hos arbetsförmedlingspersonalen.

Enligt min mening finns åtminstone två skäl att inte öppna några möjligheter att ta betalt för offentlig arbetsförmedlingsservice. Till en början föreskrivs i ILO-konventionen (nr 88) angående den offentliga arbetsförmedlingens organisation, vilken Sverige ratificerade år 1949, att offentlig arbetsförmedling skall vara avgiftsfri. Ett annat skäl är att den offentliga förmedlingens neutrala ställning mellan arbetsgivare och arbetssökande är viktig för att upprätthålla förtroendet för verksamheten.

Att den offentliga arbetsförmedlingen inte skall ta betalt för arbetsförmedlingsservice får dock inte innebära att den avstår från att arbeta med enskilda resurskrävande förmedlingsuppdrag. Det kan vara väl förenligt med det arbetsmarknadspolitiska uppdraget att ägna kraft och tid åt enstaka uppdrag. I vissa lägen kan det vara motiverat av t.ex. regionalpolitiska skäl att lägga ner mycket resurser på att rekrytera nyckelpersoner eller annan arbetskraft. På motsvarande sätt kan särskilda resurser läggas ned på arbetskraft som har särskilt 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 en svag ställning på arbetsmarknaden.

3.2 Arbetsförmedlingsmonopolets avskaffande

Mitt förslag: Det nuvarande förbudet mot att bedriva privat arbetsförmedling mot ersättning avskaffas utom såvitt avser arbetsförmedling för sjömän. Det innebär att kravet på tillstånd av AMS för att under vissa förutsättningar få bedriva arbetsförmedlingsverksamhet slopas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har tillstyrkt en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet i huvudsak i enlighet med utred-

ningens förslag. *Konkurrensverket* och *SAF* har föreslagit att ILO-konventionen (nr 9) angående arbetsförmedling för sjömän bör sägas upp för att möjliggöra även privat sjömansförmedling. *LO* har avvisat utredningens förslag om en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Enligt *TCO* behövs en fortsatt särreglering för scenartister. *HCK* har förklarat att man vill avstyrka utredningens förslag om resultatet av avregleringen blir att funktionshindrade inte kan ges samma stöd och service som andra. *HCK* har även pekat på att frågan om den enskildes integritet och frågan om sekretess måste beaktas i ett kommande regeringsförslag.

Skälen för mitt förslag: Som tidigare redovisats godkände riksdagen våren 1992 att Sverige sade upp ILO-konventionen (nr 96) angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer.

I propositionen som låg till grund för uppsägningen (prop. 1991/92:89) framhölls att enligt ILO:s arbetsbyrå visade tillämpningen av konventionen 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, dvs. en avtagande dominans för den offentliga förmedlingen och en gradvis utveckling av privata förmedlingar. Förutom Sverige har under perioden den 18 juli 1991-den 17 juli 1992 även Tyskland, Finland, Nederländerna och Elfenbenskusten sagt upp den aktuella konventionen (Nederländerna och Elfenbenskusten har dock ratificerat konventionen på nytt med acceptering av del III).

Enligt min mening är det uppenbart, vilket också tillämpningen av konventionen utvisar, att statligt monopol på arbetsförmedlingsområdet har spelat ut sin roll. De skäl som en gång i tiden låg bakom förbudet att bedriva privat arbetsförmedling har idag, med en väl utbyggd offentlig arbetsförmedling, starka fackliga organisationer och en omfattande arbetsrättslig och social skyddslagstiftning inte någon större relevans. Några missförhållanden av det slag som förelåg vid tiden för förbudets införande skall inte behöva uppkomma vid en avreglering. På sätt jag senare kommer att föreslå kommer det inte heller att bli tillåtet för de privata förmedlingarna att ta betalt av de arbetssökande utan endast av arbetsgivare som söker arbetskraft.

Inte desto mindre är det viktigt att Sverige har en heltäckande och avgiftsfri offentlig arbetsförmedling. Det finns emellertid inget som talar för att arbetsförmedling bedrivs bäst och mest rationellt enbart i form av ett offentligt monopol. Privata och andra fristående arbetsförmedlingar, som ett komplement till den offentliga arbetsförmedlingen, innebär flera fördelar. Argumenten för ökad valfrihet är relevanta även på detta område. Servicen till arbetssökande och arbetsgivare förbättras och torde även innebära en stimulans för den offentliga arbetsförmedlingen. Samtidigt delar jag utredningens uppfattning att de privata arbetsförmedlingarna inte kommer att bli några stora konkurrenter, annat än på vissa delarbetsmarknader, till den offentliga arbetsförmedlingen när det gäller de lediga platserna. Privata förmedlingar kommer att uppträda där det finns en betalningsvilja från arbetsgivarnas sida. Det kommer framför allt att gälla områden där arbetsgivarna redan idag lägger ned stora kostnader för sin rekrytering, t.ex. till högre arbetsledande befattningar och specialistfunk-

tioner. Utredningen har här peka på risken att vissa negativa effekter kan uppstå om branschvisa arbetsförmedlingar skulle etableras och få en så dominerande ställning inom sina områden att det i praktiken blir monopol. Enligt min mening bör faran för uppkomsten av sådana monopol inte överdrivas. Som *Statens Arbetsgivarverk (SAV)* har påpekat har arbetstagarna full frihet att på en öppen marknad kostnadsfritt anlita så många arbetsförmedlingar de önskar.

Finns några skäl mot en fullständig avreglering ?

De privata förmedlingarnas roll blir att komplettera den offentliga arbetsförmedlingen i själva platsförmedlingsarbetet. Utgångspunkten måste här vara att så långt det är möjligt avskaffa de regleringar som försvårar för kompletterande förmedlingsservice att etableras. Den dynamik och mångfald i förmedlingsverksamheten som en ny lagstiftning skall skapa förutsättningar för kräver att etableringshinder sätts upp i så liten utsträckning som möjligt.

Det nu sagda innebär till en början att den nuvarande tillståndsprövningen inte kan upprätthållas. I de fall där AMS har lagliga möjligheter att bevilja tillstånd sker exempelvis en arbetsmarknadspolitisk prövning av behovet av verksamheten. På sätt som utredningen konstaterar får det anses vara principiellt felaktigt att den dominerande aktören på marknaden skall kunna kontrollera etableringen av förmedlingar som kan uppfattas som konkurrenter. Den omständigheten att AMS har att fastställa vilken högsta ersättning som får tas ut innebär vidare i praktiken en prisreglering. Som *Konkurrensverket* framhåller i sitt remissyttrande motverkar en centralt bestämd prissättning strukturförändringar på marknaden, vilket i sin tur bidrar till ett mindre effektivt utnyttjande av de samlade resurserna på arbetsförmedlingsområdet.

Mot denna bakgrund föreslår jag, i likhet med utredningen, att det nuvarande tillståndskravet för privata arbetsförmedlingar helt tas bort. Övervägande flertalet av remissinstanserna har också tillstyrkt förslaget på denna punkt. Utredningen har heller inte funnit några bärande skäl att föreslå någon särskild prövning av vandeln eller den personliga lämpligheten för den som vill bedriva arbetsförmedling. Jag delar denna uppfattning och anser i likhet med utredningen att den prövning och registrering som sker hos länsstyrelse eller hos Patent- och registreringsverket vid etablering av företag är tillräcklig. Det betyder att jag inte delar *TCO:s* uppfattning om behovet av en fortsatt särreglering och tillståndsprövning för scenartister för att möjliggöra etablering av s.k. artistagenter.

När det därefter gäller frågan om det finns några hinder för en fullständig avreglering med hänsyn till internationella åtaganden har utredningen pekat på ILO-konventionen (nr 9) angående arbetsförmedling för sjömän.

Den nuvarande arbetsförmedlingslagen innebär ett förbud att mot ersättning bedriva arbetsförmedling för sjömän. Detta framgår av lagens 3 och 4 §§. Förbudet att bedriva arbetsförmedling för sjömän regleras emellertid inte i den av Sverige uppsagda ILO-konventionen nr 96 angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Istället regleras detta förbud i en annan ILO-konvention, nämligen konventionen nr (9/1920) angående arbetsför-

medling av sjömän. Denna konvention ratificerades av Sverige år 1921. Totalt har 32 länder ratificerat konventionen, bl.a. ett stort antal västeuropeiska länder. Konventionen kan sägas upp utan några särskilda bindningstider. En uppsägning träder i kraft ett år efter det att den registrerats.

Förutom förbudet att bedriva avgiftskrävande arbetsförmedling för sjömän innehåller konventionen bestämmelser om hur den offentliga sjömansförmedlingen skall vara organiserad. Bl.a. skall varje medlemsland tillse att ett effektivt system av avgiftsfria arbetsförmedlingsanstalter inrättas och upprätthålls. Rådgivande kommittéer skall upprättas med lika antal representanter för redare och sjömän. Enligt konventionen skall vid arbetsförmedlingen sjömännen fritt få välja fartyg och redarna fritt få välja besättning. I konventionen regleras också vad sjömännens anställningsavtal skall innehålla. Sammanfattningsvis kan sägas att konventionen huvudsakligen syftar till att reglera den offentliga sjömansförmedlingen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det enligt utredningen inte framkommit att det skulle föreligga något egentligt behov av privat sjömansförmedling har utredningen bedömt att det vore förenat med betydande nackdelar att säga upp den aktuella konventionen enbart för att kunna möjliggöra privat arbetsförmedling för sjömän.

Enligt *Konkurrensverket* och *SAF* finns det inga sakskalet till varför det inte skulle finnas ett behov av konkurrens även på detta område. Verket och *SAF* förordar därför att Sveriges anslutning till ILO-konventionen nr 9 sägs upp. Jag är emellertid inte beredd att nu föreslå att ILO-konventionen nr 9 sägs upp. Frågan om en eventuell uppsägning bör dock analyseras närmare, inte minst mot bakgrund av själva syftet med en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Jag avser därför att om så visar sig erforderligt senare återkomma i denna fråga. Den föreslagna lagen bör därför tills vidare bibehålla ett uttryckligt förbud att mot ersättning bedriva arbetsförmedling för sjömän. Förbudet föreslås bli straffsanktionerat. I övrigt torde det på sätt utredningen konstaterat inte finnas några internationella åtgärdanden eller hinder av annat slag mot en fullständig avreglering.

En annan fråga som bör tas upp i detta sammanhang och som rör lagens tillämpningsområde gäller undantaget i 1 § första stycket arbetsförmedlingslagen (SFS 1991:746 ändrat genom SFS 1991:1568) för arbetsförmedling som sker på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Jag delar utredningens uppfattning att även den nu föreslagna lagen bör innehålla ett motsvarande undantag. Liksom utredningen vill jag emellertid understryka att exempelvis annonsering i tryckt skrift eller sändningar i radioprogram kan vara ett led i en mer omfattande arbetsförmedlingsverksamhet. Andra slag av åtgärder som vidtas i en sådan förmedlingsverksamhet, t.ex. direkta kontakter med enskilda arbetssökande och arbetsgivare samt förmedling av kontakt dem emellan kan därför komma att omfattas av lagens bestämmelser (jfr bet.1990/91:AU20 s.22-23 samt Högsta domstolens dom nr DB 141 den 5 mars 1992 i mål B 479/91).

Enligt ett par remissinstanser kan den i betänkandet föreslagna 1 § första stycket vara svår att förstå. Jag delar uppfattningen att bestämmelsen kan få en bättre utformning och föreslår därför att bestämmelsen ändras så att

syftet med bestämmelsen framgår tydligare. Jag ansluter mig här till vad *Lagrådet* har föreslagit.

När det slutligen gäller den av *HCK* berörda sekretessfrågan kommer de privata arbetsförmedlingarnas möjligheter till framgång att vila på om man lyckas att etablera ett förtroendefullt samarbete i förhållande till dem som anlitar förmedlingarna. Givetvis är det viktigt att man i detta sammanhang gör klart vilka uppgifter som bör hanteras med särskild försiktighet. När det gäller personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling och personuppgifter i sådant register finns bestämmelser i datalagen (1973:289).

3.3 Myndighetstillsynen avskaffas

Mitt förslag: AMS myndighetstillsyn avskaffas, såväl när det gäller privat arbetsförmedling som uthyrning av arbetskraft, liksom AMS nuvarande möjligheter att ingripa med vitesföreläggande och vitesförbud. Den tillsyn som kan behövas för att förhindra oseriös verksamhet bör marknaden själv kunna klara av genom egen tillsyn i form av branschorganisationer, etiknämnder m.m. Någon särskild anmälningsplikt eller något registreringsförfarande föreslås heller inte. De privata förmedlingarna skall få verka utan styrning i form av arbetsmarknadspolitiska riktlinjer och liknande.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i utredningens förslag att AMS tillsynsverksamhet bör upphöra. *LO* och *TCO* har förespråkat fortsatt tillsyn och kontroll. *Samhall AB* och *HCK* har framhållit vikten av att privata arbetsförmedlingar inte får diskriminera arbetssökande med funktionshinder. *Samhall AB* har även förordat att särskilda lönebidragsmedel avsätts för att underlätta *Samhall*-anställdas övergångar till anställningar hos andra arbetsgivare. *Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet (SPUR)* har ställt sig positivt till tanken på en skyldighet för rekryteringsföretagen att lämna information till AMS som kunde komma branschen till godo som en slags marknadsinformation.

Skälen för mitt förslag: Enligt 12 § arbetsförmedlingslagen utövar AMS tillsyn över efterlevnaden av lagen och enligt 13 § har AMS rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Som en nyhet i 1991 års lagstiftningsärende infördes en möjlighet för AMS att gentemot den som bryter mot lagens bestämmelser meddela de förelägganden och förbud som behövs för lagens efterlevnad. Sådana beslut kan förenas med vite. Möjligheten för AMS att ingripa med förelägganden och förbud har dock inte utnyttjats under den tid lagen har varit i kraft.

Frågan är då om det på en avreglerad arbetsmarknad behövs någon form av myndighetstillsyn för att kontrollera att de privata förmedlingarna bedriver en verksamhet som uppfyller vissa kvalitetskrav? En annan fråga

gäller om de privata arbetsförmedlingarna borde styras med arbetsmarknadspolitiska riktlinjer av liknande slag som gäller för den offentliga förmedlingen?

Enligt min mening behövs det varken någon myndighetstillsyn med vitessanktioner eller några särskilda riktlinjer för förmedlingarnas verksamhet.

De privata arbetsförmedlingarna kommer att arbeta på en fri marknad och det är arbetsgivaren som kommer att betala för förmedlingstjänsten. Det bör därför, som *Konkurrensverket* också påpekat, vara aktörerna på marknaden, dvs arbetsgivarna samt de arbetssökande, som i första hand skall avgöra om förmedlingen håller tillräcklig kvalitet i sin verksamhet. Endast de som förmår skapa goda relationer med sina uppdragsgivare och får uppdragsinkomster har förutsättningar att etablera sig och bli kvar på marknaden.

Tillämpningen av den nuvarande arbetsförmedlingslagstiftningen visar med önskvärd tydlighet på svårigheten att med en tillsyns- och kontrollagstiftning upprätthålla ett system som många anser försvårar och förhindrar ett effektivt utnyttjande av de samlade arbetsförmedlingsresurserna. Även de av utredningen redovisade erfarenheterna från Storbritannien går i samma riktning. Det kan konstateras att AMS traditionella tillsynsverksamhet helt enkelt inte fungerat och heller inte kan fungera på det sätt som det en gång i tiden var tänkt. En av orsakerna till detta är naturligtvis att AMS roll som servicemyndighet gentemot arbetsmarknadens aktörer inte är förenlig med rollen som tillsynsmyndighet gentemot samma aktörer och som dessutom i vissa avseenden kan uppfattas som konkurrenter på rekryteringsmarknaden.

Mot denna bakgrund anser jag, liksom utredningen och övervägande flertalet av remissinstanserna, det inte motiverat att föreskriva någon särskild myndighetstillsyn av de privata förmedlingarnas verksamhet. Samma resonemang kan för övrigt föras när det gäller uthyrningsföretagens verksamhet. Jag kommer senare att närmare redovisa mina förslag när det gäller förenklingar och avregleringar för uthyrningsverksamhetens del.

Utredningen har i detta sammanhang pekat på att erfarenheterna från såväl Sverige som Storbritannien och Danmark visar att de frivilliga branschorganisationer som växer fram vill ta ett ansvar för att medlemsföretagen uppträder korrekt och etiskt. De kontakter utredningen haft med olika förmedlingsföretag visar att det finns ett intresse av starka branschförbund som verkar för goda normer. Det ger medlemsföretagen en "kvalitetsstämpel". Jag delar således utredningens uppfattning att man vid en avreglering bör ge branschen möjligheten att genom egen tillsyn av medlemsföretagen se till att olika avarter förhindras. Utvecklingen inom detta område bör dock följas noga och vara en viktig aspekt i den uppföljning och utvärdering av avregleringen som jag senare kommer att föreslå. Skulle det visa sig att branschen inte förmår att ta till vara detta förtroende kan det finnas skäl att överväga lagstiftning.

Utredningen har även varit inne på frågan om privata förmedlingar som startar verksamhet skulle vara skyldiga att anmäla sig eller registrera sig hos AMS på samma sätt som avgiftsfria förmedlingar är skyldiga att göra idag. Någon prövning eller tillsyn skulle inte ske, men AMS skulle få

kännedom om de företag som arbetar på marknaden och den vägen kunna få information från företagen om förhållanden av intresse för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden. Även företagen skulle, på sätt *SPUR* framhållit kunna ha nytta av en sådan information. Jag delar emellertid här utredningens uppfattning att behovet av information om arbetsmarknadsutvecklingen ändå är väl tillgodosett genom bl.a. den allmänna platsanmälan och de särskilda undersökningar om rekryteringsmönster (AKU) som årligen görs. Jag är därför inte beredd att föreslå någon anmälningsplikt eller något registreringsförfarande för de privata arbetsförmedlingarna.

Utredningen har också övervägt frågan om de privata förmedlingarnas verksamhet borde styras med arbetsmarknadspolitiska riktlinjer av liknande slag som gäller för de offentliga förmedlingarna. Dit hör t.ex. att verka för jämställdhet på arbetsmarknaden, att motverka långtidsarbetslöshet, att anstränga sig för att flyktingar och andra invandrare skall få arbete, att arbetshandikappade skall få ökad del i arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. *HCK* har i detta sammanhang uttalat att utan riktlinjer blir det svårare för funktionshindrade att få del av den service som privata arbetsförmedlingar kan komma att ge.

Enligt utredningens mening bör de privata förmedlingarna få verka på arbetsmarknaden utan några särskilda riktlinjer av angivet slag. Jag instämmer i denna bedömning. I enlighet med vad jag tidigare redovisat skall även i fortsättningen ansvaret för individinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder vila på den offentliga arbetsförmedlingen. Det är då inte lämpligt att splittra upp arbetsmarknadspolitiken genom att lägga något delansvar för denna på privata förmedlingar, exempelvis på det sätt som *Samhall* föreslagit, nämligen att lönebidragsmedel avsätts för Samhallanställdas övergångar. En sådan åtgärd skulle dessutom strida mot syftet med en avreglering eftersom detta skulle förutsätta någon form av reglering och kontroll. Ett syfte med avregleringen är att privata förmedlingar skall kunna upptäcka områden där förutsättningar finns för att finansiera en kompletterande förmedlingsservice med uppdragsinkomster från den som söker arbetskraft. Uppställs krav på att privata förmedlingar skall ta särskild hänsyn till eller uppnå vissa resultat för olika grupper av sökande skulle detta förutsätta styrmedel i form av statsbidrag eller åtgärdsmedel eller en lagreglering. Detta är något som man enligt min mening bör undvika. Den roll som de privata arbetsförmedlingarna skall ha i syfte att effektivisera arbetsmarknaden skulle bli oklar om de arbetade med två olika uppdragsgivare.

Det nu sagda hindrar naturligtvis inte att, på sätt utredningen framhållit, olika former av samverkan bör kunna växa fram mellan offentliga och privata arbetsförmedlingar. En samverkansform kunde t.ex. vara att privata förmedlingar får i uppdrag av den offentliga att arbeta med någon eller några svårplacerade sökandegrupper.

Utredningen har i detta sammanhang särskilt uppmärksammat möjligheterna för människor med funktionshinder att utnyttja de privata förmedlingarnas service. 1989 års Handikapputredning har i sitt slutbetänkande "Ett samhälle för alla" (SOU 1992:52) betonat att de funktionshindrades behov av särskilda stöd- och vägledningsinsatser måste beaktas vid ett

eventuellt upphävande av arbetsförmedlingsmonopolet. Handikapputredningen förutsätter att eventuellt tillkommande arbetsförmedlingar vid sidan av den offentliga också måste ha en lagfäst skyldighet att biträda arbetsökande med funktionshinder. En sådan lagfäst skyldighet har även *Samhall AB* föreslagit.

På de skäl som jag nu har redovisats delar jag emellertid utredningens bedömning att någon lagfäst skyldighet att biträda arbetsökande med funktionshinder inte bör införas. Liksom utredningen utgår jag dock från att även utan en lagreglering de privata arbetsförmedlingarnas tjänster och service skall vara tillgängliga för arbetsökande med olika funktionshinder. I detta sammanhang vill jag också peka på det förslag till lag om arbetslivets tillgänglighet för personer med funktionshinder som Handikapputredningen föreslagit i det nämnda betänkandet. Betänkandet är för närvarande ute på remiss och kommer därefter att beredas inom regeringskansliet. Jag avser att även på detta område följa utvecklingen noga.

3.4 Förbud att ta betalt av arbetssökande och arbetstagare

Mitt förslag: Ett straffsanktionerat förbud för privata arbetsförmedlings- och uthyringsföretag att begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa arbete införs i lagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag

Remissinstanserna: Övervägande flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Riksåklagaren (RÅ)* har inget att erinra mot ett förbud men förordar inte någon straffsanktion. *Företagarnas Riksorganisation* och *SAF* anser att något förbud inte bör införas.

Skälen för mitt förslag: I 3-5 §§ i 1991 års arbetsförmedlingslag regleras när arbetsförmedling får bedrivas mot ersättning. I de tillstånd som AMS meddelar med stöd av lagen anger AMS regelmässigt som villkor bl.a. att ersättning inte på något sätt får tas ut av de arbetssökande.

Utredningen har i sina kontakter på den svenska, den brittiska och den danska förmedlingsmarknaden inte funnit någon som anser att privata arbetsförmedlingar skall kunna få ta betalt av arbetssökande för själva förmedlingsuppdraget. Tvärtom är exempelvis företrädare för brittiska privata förmedlare mycket angelägna om att ett förbud finns klart uttryckt i lagen. Det förhindrar oseriösa förmedlare och medverkar till att privata förmedlare och uthyrare uppfattas som seriösa bland allmänhet, arbetsgivare och sökande.

De hittillsvarande danska erfarenheterna talar möjligen för att det inte uppstår så stora problem ens om man avstår från ett uttryckligt förbud. Etiska regler har framarbetats inom vikariebyråbranschen som anger att medlemmarna inte får ta betalt av sökande. Det förekommer att vissa andra förmedlingar kräver betalning av sökande, exempelvis för att komma

i ett sökanderegister. Sådana förmedlingar har snabbt fått negativ publicitet. Erfarenheterna är dock grundade under en relativt kort tid.

Utredningen har således kommit fram till att det är en utbredd uppfattning att arbetsförmedlingar inte skall ta betalt av arbetssökande. Utredningen har för sin del funnit att ett uttryckligt lagförbud är motiverat för att förhindra att någon otillbörligt utnyttjar en individs arbetslöshet. Enligt utredningen bör förbudet, mot bakgrund av att arbetsförmedling och uthyring tenderar att växa samman, också omfatta ett förbud att ta betalt av arbetskraft som hyrs ut. Den som bryter mot förbudet skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot ett lagfäst förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare. Ett par remissinstanser har emellertid anmält en avvikande eller åtminstone delvis avvikande mening. *RA* har inget att erinra mot ett förbud som sådant men förordar inte någon straffsanktion av förbudet. Med en sådan ordning skulle avtal om betalning i strid mot förbudet bli ogiltiga och den arbetstagare som har lämnat betalning till en arbetsförmedling skulle i sista hand kunna kräva återbetalning i allmän domstol. *Företagarnas Riksorganisation* delar i princip slutsatsen att de privata förmedlingarna skall ta betalt av de arbetsgivare som anlitar dem och inte av de arbetssökande. Enligt organisationen bör det dock inte i lagen införas ett förbud om detta utan det är tillräckligt att frivilliga överenskommelser i frågan träffas. Ett skäl till detta är att arbetstagaren inte får beskäras möjligheten att själv kunna upphandla en kvalificerad tjänst. Enligt *SAF* talar erfarenheterna från Danmark för att det inte uppstår några nämnvärda problem om man avstår från ett uttryckligt förbud mot att ta betalt av arbetssökande.

Sammanfattningsvis råder det i stort sett samstämmighet om att det är arbetsgivarna och inte de arbetssökande som skall betala för förmedlingsföretagens service. Ett skäl till denna ordning är bl.a. de allvarliga sociala konsekvenser av privat arbetsförmedlingsverksamhet som förelåg vid ILO-konventionens tillkomst en gång i tiden och som var en bidragande orsak till det förbud mot privat arbetsförmedling som fortfarande gäller för det stora flertalet av EG:s medlemsländer. I regel fick de arbetslösa själva betala de privata förmedlingarnas inskrivnings- och förmedlingsavgifter utan att för den sakens skull vara garanterade att få ett arbete. Förmedlingsavgifterna kunde uppgå till en eller ett par månadslöner.

Även om förhållandena idag på den svenska arbetsmarknaden är avsevärt annorlunda, ligger det ett värde i att, på sätt utredningen förordar, slå fast denna princip genom ett uttryckligt lagförbud. Det betyder att jag inte kan dela *Företagarnas Riksorganisation*s uppfattning att det skulle räcka med att frivilliga överenskommelser träffas. Sådana överenskommelser skulle med all säkerhet komma att omfatta endast en del av marknaden och risken för uppkomsten av oseriösa förmedlare och en snedvriden konkurrens är uppenbar. Jag kan heller inte instämma i *RA*:s förslag om ett icke straffsanktionerat förbud. Ur principiell synpunkt bör nämligen inte en föreskrift av detta slag i lag eller annan författning lämnas osanktionerad.

Förbudet skall vara så utformat att det blir lätt att förstå och lätt att se när överträdelser sker. Den som förmedlar arbete eller hyr ut arbetskraft får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av en arbetssökande

eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa arbete. Förbudet innebär bl.a. att en arbetssökande inte skall behöva betala för förmedlingsservice, varken direkt i samband med tjänsten, eller indirekt genom att betala för "kringservice" som ett villkor för att komma i åtnjutande av tjänsten. Något undantag från förbudet bör därför inte finnas. Förbudet gäller dock endast sådan arbetsförmedling som omfattas av lagen (jfr avsnitt 3.2). Även arbetsgivare som hyr ut arbetskraft omfattas av förbudet.

Det nu sagda innebär att t.ex. registreringsavgifter för att finnas med i ett arbetssökanderegister omfattas av förbudet. Utredningen har erfarit att det redan i dag förekommer i viss utsträckning att förmedlingsbyråer försöker ta ut en registeravgift av arbetssökande. Ofta är det då fråga om arbetssökande inom speciella yrkes- eller utbildningsgrupper. För förmedlingar som är nystartade uppträder kostnader för register, datautrustning etc. tidigt i verksamheten men uppdragsinkomster från arbetsgivare saknas. Det är därför sannolikt att vissa förmedlingsföretag skulle överväga möjligheten att finansiera sin verksamhet i starten genom olika former av s.k. registeravgifter från de sökande. Det är inte otänkbart att en arbetssökande skulle avkrävas återkommande registeravgifter för att behålla sin plats i arbetssökanderegistret.

Förbudet mot att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare innebär sammanfattningsvis att privata arbetsförmedlingar och uthyrningsföretag inte får sätta upp några som helst ekonomiska krav för att de skall komma i åtnjutande av förmedlingsservicen eller bli anvisade arbete. Det kan exempelvis gälla avläggande av depositions- eller deponeringsavgifter eller att de måste utnyttja någon slags service som kan debiteras.

Förbudet syftar bl.a. till att utestänga oseriösa förmedlare och skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Förmedlingarna blir beroende av uppdragsintäkter från företagen. Flertalet företag har erfarenhet av tidigare rekryteringar och kan bedöma seriositeten i den privata förmedlingens arbete.

Förbudet mot att ta betalt för förmedlingstjänster av arbetssökande gäller naturligtvis också intresseorganisationer, fackliga organisationer och liknande som avser att bedriva privat arbetsförmedling.

Som tidigare framhållits bör förbudet vara straffsanktionerat. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Mitt förslag: Regelverket kring uthyrning av arbetskraft förenklas. AMS nuvarande tillsynsfunktion upphör, liksom möjligheten för AMS att ingripa med vitesföreläggande och vitesförbud. Den nuvarande begränsningen att en arbetstagare får hyras ut eller hyras in för en sammanhängande tid av högst fyra månader avskaffas, liksom inskränkningarna i förhållande till anställningsskyddslagen när det gäller möjligheten att träffa avtal om tidsbegränsade anställningar. Vidare försvinner alla krav som riktas mot en beställare, bl.a. kravet att en beställare får anlita uthyrd arbetskraft endast om detta förordas av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft. Vissa kvarstående regler som bl.a. har till syfte att skydda den uthyrda arbetskraften föreslås bli straffsanktionerade.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen. *SAF* menar dock att samtliga regler för uthyrning av arbetskraft kan tas bort. *LO* och *TCO* har ställt sig avvisande till en avreglering av regelverket och pekat på risken för en urholkning av anställningsskyddet och en ökad ekonomisk brottslighet. *TCO* har särskilt pekat på att någon form av kontroll och tillsyn är nödvändig för att komma tillrätta med avarterna. Enligt *SACO* bör övervägas om inte möjligheten till långtidsuthyrning skall begränsas till högst 12 månader och att längre inhyrning än ett år borde medföra anställning hos inhyraren. *RA* har förespråkat ett bibehållande av möjligheten till vitesföreläggande istället för att införa straffbestämmelser. Ett par remissinstanser har haft smärre synpunkter på lagtexten.

Skälen för mitt förslag: I prop. 1990/91:124 Privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft m.m. beskrivs såväl fördelar som nackdelar med uthyrning av arbetskraft. Till fördelarna hör att anlitande av arbetskraft från ett uthyrningsföretag uppfattas som ett bekvämt och smidigt sätt att lösa tillfälliga eller snabbt uppkomna behov av extra arbetskraft. Behoven kan bero på sjukdom, semester eller annan ledighet, oväntade arbetstoppar eller omorganisation, vakanser, specialprojekt med begränsad varaktighet m.m. Uthyrningsföretaget debiterar kundföretaget (inhyraren) ersättning som täcker den anställdes lön, skatt, sociala avgifter samt de egna administrativa kostnaderna inkl. eventuell vinst.

Till de problem som nämndes hörde otillfredsställande anställningstrygghet i uthyrningsföretagen, där s.k. uppdragsanställningar var vanliga, dvs. arbetstagarna anställs uppdrag för uppdrag. Det bäddade för oseriösa uthyrningsföretag som vältrar över arbetsgivaransvaret på de anställda. Uthyrningsföretag visade ibland bristande vilja att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och försökte kringgå arbetsrättslig lagstiftning och gällande kollektivavtal samt undandra sig skatter och avgifter.

Enligt utredningen har det inte funnits möjlighet att avgöra om legaliseringen den 1 januari 1992 av uthyrningsföretagens verksamhet har påverkat antalet uthyrningsuppdrag. Legaliseringen har sammanfallit med en försvagning av arbetsmarknadsläget vilket givit en allmänt lägre efterfrågan på tjänster. Företag kan i större utsträckning under en lågkonjunktur kompensera tillfälliga personalbehov med omdisponeringar av egen personal som kanske inte har full sysselsättning.

Uthyrningstjänster kommer emellertid att vara ett efterfrågat alternativ även i fortsättningen. Det finns alltid ett behov av att smidigt och utan onödigt besvär få en ersättare på plats vid oförutsedd frånvaro, såsom sjukdom etc. Att kostnader faktureras för inhyrd personal är ofta att föredra även om utgiften skulle vara högre än lönekostnaden för en anställd vikarie.

Inhyrning som ett alternativ tillgrips också för att klara säsongsvariationer eller andra arbetstoppar. Företag finner det lönsamt att som ett alternativ till sin fasta bemanning överväga om variationer i sysselsättningen i stället skall mötas med inhyrning. Kostnader för att ha anställd personal som tidvis inte har full sysselsättning kan vara betydande.

Uthyrning av arbetskraft förekommer över stora delar av arbetsmarknaden. Seriösa uthyrningsföretag medverkar till en effektiv arbetsmarknad. Deras verksamhet och möjligheterna att utnyttja deras service bör inte onödigtvis inskränkas. Ett problem som utredningen pekat på är att uthyrningsverksamheten som sådan tycks ge större möjligheter än annan näringsverksamhet för oseriösa företag att undandra sig skyldigheter mot anställda och det allmänna. Detta är emellertid något som enligt min uppfattning får lösas inom ramen för annan lagstiftning än den nu aktuella. Jag delar heller inte de farhågor som bl.a. LO och TCO har fört fram att det nu föreslagna förenklningarna skulle påverka risken för framväxandet av oseriös verksamhet av olika slag. Den stora förändringen när det gäller uthyrning av arbetskraft genomfördes nämligen redan med 1991 års lagstiftning då verksamheten legaliserades utan något krav på tillstånd.

Jag har i det föregående (avsnitt 3.3) redovisat mina skäl till varför jag anser att AMS nuvarande tillsynsfunktion skall upphöra såväl när det gäller de privata arbetsförmedlingarnas verksamhet som när det gäller uthyrningsföretagens verksamhet. Något krav på anmälningsplikt eller registreringsförfarande föreslås inte heller. Något sådant krav på uthyrningsföretag finns för övrigt inte heller enligt gällande lagstiftning.

Den s.k. fyramånadersregeln

Enligt 9 § 1 arbetsförmedlingslagen får en arbetstagar, inom ramen för det enskilda uthyrningsuppdraget, ställas till en beställares förfogande för en sammanhängande tid av högst fyra månader. Bestämmelsen är dispositiv vilket innebär att avvikande regler kan träffas i form av kollektivavtal. Exempelvis har ett sådant kollektivavtal träffats mellan Handels och Tjänsteföretagens Arbetsgivarorganisation (HAO) Centrala Gruppen och

Handelstjänstemannaförbundet (HTF), det s.k. ambulerandeavtalet. I avtalet har den aktuella tidsbegränsningsregeln förhandlats bort.

Begränsningen av längden på det enskilda uthyrningsuppdraget riktar sig mot både uthyrare och inhyrare och har kritiserats från olika utgångspunkter. I takt med en allt hårdare internationell konkurrens och minskad tillväxt blir det allt viktigare för företagen att inte ha mer personal än nödvändigt. Företagen blir sårbara för frånvaro och därmed ökar behovet av inhyrd arbetskraft. Gränsen om fyra månader innebär t.ex. att ett inhyrningsuppdrag inte kan sträcka sig över en normal föräldradaghet.

Enligt utredningen har företrädare för kontorsservicebranschen uppgett att det ofta är svårt att från början avgöra hur lång den totala hyrestiden blir i varje enskilt uppdrag. Beställare vill inte sällan förlänga hyrestiden i perioder. Även om det i efterhand skulle visat sig att det vid längre uppdrag hade varit att föredra att anställa en vikarie eller annan visstidsanställd, så bestäms företagets beslut varje gång av den bedömning som då görs av hyrestidens längd. Detta vägs vid varje nytt tillfälle mot arbetet och kostnaderna att få en visstidsanställd på plats och i funktion.

Det anses opraktiskt och ineffektivt att tvingas ersätta en inhyrd person som lärt sig arbetsuppgifterna med en annan. Det ligger därmed varken i inhyrarens eller samhällets intresse att sådana personalbyten tvingas fram av fyramånadersregeln.

Det är relativt dyrt för en beställare att hyra in arbetskraft. Enligt utredningen är därför uthyrningstiderna normalt kortare än fyra månader. För telefonister, receptionister och annan personal som alltid måste finnas på plats är hyrtiderna oftast endast ett par dagar. För redovisningspersonal som hyrs i samband med bokslut etc. är hyrestiden längre. De längsta hyrtiderna inom kontorsområdet förekommer normalt för dataspecialister. Tiden kan där överstiga sex månader. Längre uthyrningstider kan också förekomma i andra branscher t.ex. byggnads- och verkstadsindustrin.

Jag delar utredningens uppfattning att den s.k. fyramånadersregeln kan tas bort och att något behov av en ny tidsbegränsningsregel inte föreligger. Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker också den föreslagna ordningen. SACO har emellertid föreslagit en tidsbegränsning om högst 12 månader i enlighet med det tidigare redovisade förslaget till EG-direktiv. I dagsläget är det dock högst osäkert om och i så fall när detta direktivförslag kan tänkas bli antaget. Frågan om en tidsbegränsningsregel blir aktuellt först den dag Sverige åtager sig att införliva direktivet i den svenska rättsordningen. Liksom utredningen anser jag vidare, närmast som en konsekvens av tidsgränsens borttagande, att det nuvarande kravet på beställaren att en inhyrning måste vara föranledd av ett tillfälligt behov av extra arbetskraft kan avskaffas.

Här skall inte bortses från de negativa effekter som skulle kunna uppstå om den framtida utvecklingen för med sig att uthyrningsperioderna tenderar att bli mycket långa, t.ex. över flera år. Det finns då anledning att överväga vilka konsekvenser detta kan få för den uthyrda arbetskraftens möjligheter att kunna arbeta på samma arbetsrättsliga villkor som andra arbetstagare. Detta bör särskilt uppmärksammas i den uppföljning av avregleringen som utredningen föreslår. Som SAV framhållit bör emellertid riskerna för långa uthyrningstider inte vara speciellt stora. Eftersom kost-

naderna för hyrd arbetskraft är betydligt större än för anställd personal kommer arbetsgivarna att undvika längre hyresperioder.

Prop. 1992/93:218

Särskilda regler för uthyrning av arbetskraft

Enligt 9 § 2 första meningen arbetsförmedlingslagen föreskrivs att det mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skall finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt lön och allmänna anställningsvillkor. Enligt 11 § får avvikelser göras från denna bestämmelse genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

EG har den 14 oktober 1991 utfärdat ett direktiv om arbetsgivarens skyldighet att skriftligen informera en arbetstagarare om de förutsättningar och villkor som gäller för anställningen (91/533/EEG). I detta direktiv finns föreskrifter som delvis motsvarar innehållet i nuvarande 9 § 2 första meningen. Avsikten är att det svenska regelsystemet skall anpassas till EG-direktivet genom en för hela arbetsmarknaden gemensam reglering av frågan. Detta arbete bedrivs för närvarande inom ramen för 1992 års Arbetsrättskommitté (dir. 1991:118). Mot denna bakgrund har utredningen inte behandlat frågan om skriftliga anställningsbevis närmare. Utredningen föreslår att bestämmelsen om skriftlighetskrav, liksom möjligheten att träffa kollektivavtal i frågan, förs över oförändrad till den nya lagen.

Enligt *SAF* finns det i detta sammanhang inte något behov av särreglering eftersom en för hela arbetsmarknaden gemensam reglering av frågan övervägs av Arbetsrättskommittén. Enligt min mening finns det, i avvaktan på kommitténs slutliga förslag i frågan, inte skäl att frångå den nu gällande ordningen för uthyrningsföretagens del. Kravet på skriftlighet ligger rent allmänt i linje med det aktuella EG-direktivet, liksom även kravet att det av anställningsavtalet skall framgå vilken anställningsform som gäller för den aktuella anställningen. Detta senare är viktigt inte minst mot bakgrund av att jag i det följande kommer att föreslå en utökad möjlighet för uthyrningsföretagen att träffa tidsbegränsade anställningsavtal. Jag föreslår därför att kravet på skriftliga anställningsavtal liksom möjligheten att träffa avvikande regler i kollektivavtal förs över oförändrade till den nya lagen (lagförslagets 4 § 1 och 5 §).

Enligt 9 § 3 arbetsförmedlingslagen får en arbetstagarare inte genom villkor i avtal eller på annat sätt hindras att ta anställning hos en beställare för vilken arbete utförs.

Enligt 9 § 4 får en arbetstagarare som har sagt upp sig från en anställning och tar anställning hos en annan arbetsgivare inte hyras ut till sin tidigare arbetsgivare tidigare än sex månader efter det att anställningen hos denne upphörde. Regeln syftar bl.a. till att motverka en oönskad rekryteringsverksamhet från uthyrningsföretagets sida.

Båda dessa regler bör enligt utredningen finnas kvar i en ny lag, dock med den skillnaden att bestämmelserna, som idag riktar sig mot både uthyraren och beställaren, endast bör ta sikte på uthyrarens verksamhet.

SAF har ifrågasatt om det i dessa fall verkligen finns ett behov av särregler och att i vart fall dessa inte är av den digniteten att det motiverar en reglering i lag. *SPUR* har pekat på att förbudet att inom sex månader hyra

ut till den tidigare arbetsgivaren kan leda till gränsdragningsproblem bl.a. i den situationen då ett företag tar över en hel funktion på entreprenad från en kund. *Landsstingsförbundet* har särskilt pekat på vikten av att förhindra osund rekryteringsverksamhet, som kan bli fallet, vid bristsituationer inom hälso- och sjukvårdens nyckelgrupper. Den övervägande majoriteten av övriga remissinstanser har utan några närmare kommentarer tillstyrkt utredningens förslag. Även jag är av uppfattningen att bestämmelserna i stort sett oförändrade kan föras över till den nya lagen (lagförslagets 4 § 2 och 3). På sätt utredningen föreslagit bör bestämmelserna enbart rikta sig till den som hyr ut arbetskraft och inte till beställaren. I motsats till *SAF* anser jag således att reglerna är av ett sådant skyddsintresse att en lagreglering är önskvärd. Det av *SPUR* angivna gränsdragningsproblemet när ett företag tar över en hel funktion på entreprenad torde aldrig behöva aktualiseras med hänsyn till kravet att det aktuella arbetet måste utföras i den tidigare arbetsgivarens dvs. beställarens verksamhet för att lagens bestämmelser skall bli tillämpliga. Bestämmelsen i 9 § 3, vilket i den föreslagna lagen motsvaras av 4 § 2, bör emellertid få en något annorlunda utformning. Eftersom bestämmelsen, som *Stockholms tingsrätt* påpekat, även syftar till att förhindra att arbetsgivaren försvarar för arbetstagaren att ta anställning hos beställaren efter uppdragets slut bör detta uttryckligen framgå av bestämmelsen.

Sanktioner

Idag finns en möjlighet för AMS att ingripa med vitesföreläggande mot den som bryter mot de nu redovisade bestämmelserna. Mot bakgrund av utredningens förslag att AMS tillsynsfunktion skall upphöra föreslår utredningen att den arbetsgivare som inte iakttar skriftlighetskravet, utan att kollektivavtal träffats, liksom den arbetsgivare som i övrigt bryter mot lagförslagets 4 §, skall kunna dömas till böter. Någon möjlighet att förelägga vite föreslås inte. Förslaget om straff istället för vite har inte närmare kommenterats av remissinstanserna. *RÅ* har emellertid ifrågasatt om det inte skulle bli både effektivare och samtidigt innebära en bättre hushållning med rättsväsendets resurser att behålla möjligheten till vitesföreläggande i stället för att införa straffbestämmelser.

Enligt min mening förutsätter möjligheten för AMS eller någon annan myndighet att använda sig av vitespåföljd att denna myndighet också har ett tillsynsansvar. Eftersom ett sådant ansvar inte föreslås och reglerna inte bör lämnas osanktionerade delar jag utredningens förslag om införande av en straffbestämmelse. I lagförslagets 7 § föreslås därför att arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med 4 §, utan att detta är tillåtet enligt avtal som avses i 5 §, döms till böter. Bestämmelsen har i förhållande till lagrådsremissens lagförslag genomgått en språklig justering efter förslag av *Lagrådet*.

Ökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar

För uthyrningsföretag kan det vara av intresse att ha möjlighet att anställa arbetskraft endast för den tid ett enskilt uthyrningsuppdrag erhållits. Där-

igenom undviker företaget kostnader för den personal som inte har uppdrag. I stället kan det vara det allmänna som genom t.ex. arbetslöshetsförsäkringen eller på annat sätt får bära kostnaden för att arbetskraften inte är fullt sysselsatt.

Mot denna bakgrund har det i 9 § 2 sista meningen arbetsförmedlingslagen föreskrivits att avtal om tidsbegränsad anställning inte får träffas i de fall som avses i 5 § 1 och 3 samt 6 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Föreskriften som riktar sig till arbetsgivare som avser att hyra ut arbetskraft innebär alltså vissa inskränkningar i förhållande till LAS möjligheter att träffa tidsbegränsade anställningsavtal. De fall som avses och där det alltså inte är möjligt att träffa tidsbegränsade avtal gäller tidsbegränsningar med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet (5 § 1), tillfällig arbetsanhopning (5 § 3) samt provanställningar (6 §).

Av 11 § arbetsförmedlingslagen följer vidare att avvikelser från bl.a. 9 § 2 får göras genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Av 14 § framgår slutligen att AMS får meddela föreläggande eller förbud (ev. förenat med vite) bl.a. gentemot den som i strid mot 9 § hyr ut arbetskraft utan att avtal om avvikelse har träffats enligt 11 §.

Enligt föredragande departementschef (prop. 1990/91:124 s. 39) var syftet med de angivna undantagen att hindra att de mer långtgående reglerna om anställningsskydd vid tillsvidareanställning skulle kunna kringgå genom utnyttjande av andra anställningsformer. I sammanhanget uttalade också departementschefen en förhoppning att frågan om vilka villkor som bör gälla inom olika branscher när det gäller uthyrd arbetskraft snarast skulle bli föremål för branschöverenskommelser mellan parterna på arbetsmarknaden. Ett exempel på en sådan branschöverenskommelse är det tidigare nämnda s.k. ambulerandeavtalet mellan HAO och HTF för vissa tjänstemän vid kontorsserviceföretag och skrivbyråer. I avtalet har bl.a. förhandlats bort de ovan nämnda förbuden för vissa tidsbegränsade anställningar. Anställningen skall dock gälla tills vidare om inte arbetsgivaren och tjänstemannen överenskommit om annat.

Enligt utredningens uppfattning är det principiellt olyckligt att för vissa grupper av arbetstagare upprätthålla en särreglering i förhållande till reglerna i övrigt på arbetsmarknaden. En särreglering innebär ofta gränsdragningsproblem och svårigheter att överblicka och tillämpa regelsystemet på ett enkelt sätt. Detta gör sig gällande inte minst på ett område som uthyrning av arbetskraft, där exempelvis gränsdragningen mot entreprenadverksamhet alltid har vållat problem.

Enligt utredningen bör en särreglering på detta område upprätthållas endast om starka skäl talar för det och det är nödvändigt för att ifrågasvarande arbetstagarkategori inte skall hamna utanför det anställningsskydd som LAS avser att tillförsäkra alla arbetstagare. Vidare är det svårt att motivera varför eventuella inskränkningar i rätten att träffa avtal om tidsbegränsningar bara skall gälla för uthyrningsarbetsgivare. Även inom andra områden förekommer att arbetsgivare mer eller mindre i syfte att kringgå lagens regler använder sig av tvivelaktiga anställningsformer. Detta har i så fall fått lösas inom ramen för LAS regelsystem.

Jag delar utredningens uppfattning att LAS regelssystem bör gälla fullt ut även för anställda i uthyrningsföretag. Övervägande majoriteten av remissinstanserna har också ställt sig bakom förslaget i denna del.

LAS innebär att anställning normalt skall gälla tills vidare och att tidsbegränsade anställningar bara får träffas i vissa angivna situationer. Med förslaget följer att även uthyrningsföretagen skulle få rätt att träffa tidsbegränsade anställningar under i denna lag angivna kriterier och att lovligheten inte blir beroende av var arbetsinsatsen utförs. Det kan tilläggas att Arbetsdomstolen när det gäller lovligheten av tidsbegränsade anställningar p.g.a. arbetets särskilda beskaffenhet eller när det gäller fall av upprepade anställningar för viss tid, har anlagt ett restriktivt synsätt, speciellt när det varit fråga om försök att kringgå lagens regler om tillsvidareanställning. Domstolen nöjer sig i regel inte med en noggrann prövning av om arbetet är av särskild beskaffenhet, utan prövar även om arbetsgivarens verksamhet i det enskilda fallet motiverat tidsbegränsad anställning eller om verksamheten möjligen varit organiserad så att arbetstagaren bort tillsvidareanställas trots att anställningen i första hand avsett vissa tidsbegränsade arbetsuppgifter (jfr ex.vis AD 1977 nr 17, 1984 nr 77; beträffande s.k. äkta vikariat se dock 1984 nr 66).

Mot denna bakgrund torde det stå klart att vissa former av upprepade tidsbegränsade anställningar som i dag förekommer i samband med uthyrningsuppdrag och som innebär att arbetstagare anställs uppdrag för uppdrag (utan att något anställningsförhållande föreligger mellan uppdragen) vid en rättslig prövning skulle komma att betraktas som otillåtna visstidsanställningar. När det gäller lovligheten av andra tidsbegränsade anställningar som är en följd av ett uthyrningsuppdrag är detta en fråga som från fall till fall får lösas i rättstillämpningen och inom ramen för det grundläggande syfte som bär upp bestämmelserna om tidsbegränsade anställningar enligt LAS.

3.6 Medbestämmandelagen (MBL)

Min bedömning: Inga ändringar i sak görs i 38 § MBL.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget i denna del. *SAF*, *Företagarnas Riksorganisation* och *SPUR* delar inte utredningens uppfattning att det kan vara av värde att behålla den förstärkta förhandlings- och informationsskyldigheten enligt 38 § MBL i samband med inhyrning av arbetskraft. *SACO* stöder utredningens uppfattning.

Skälen för min bedömning: I samband med arbetsförmedlingslagens tillkomst vidtogs även vissa ändringar i 38 § MBL. Ändringarna hade rent allmänt till syfte att stärka löntagareorganisationernas inflytande enligt 38 §.

Bl.a. infördes en uttrycklig lagbestämmelse som innebar att undantagen i arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i 38 § andra stycket avseende kortvarigt och tillfälligt arbete resp. arbete som kräver särskild sakkunskap slopades i det fall att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden avsåg anlitande av utlyrd arbetskraft. I dessa fall blir arbetsgivaren alltid förhandlingsskyldig innan han fattar beslut. Denna regel kan frångås endast genom att parterna träffar kollektivavtal om det.

I samma lagstiftningsärende infördes också en förstärkt informationskyldighet för arbetsgivaren i samband med förhandlingar enligt 38 §. Dels preciserades arbetsgivarens skyldighet att självmant lämna den information som arbetstagarorganisationen behöver för att kunna ta ställning i förhandlingsfrågan, dels infördes en rätt för arbetstagarorganisationen att på begäran få del av sådant som den anser angeläget.

Utredningen har i sina överväganden inte funnit skäl att föreslå några ändringar i sak i 38 § MBL. Jag har ingen annan uppfattning i denna fråga. Förhandlings- och vetorätsreglerna i 38-40 §§ MBL är för närvarande föremål för en allmän översyn inom ramen för 1992 års Arbetsrättskommitté. Enligt direktiven (dir. 1991:118) skall kommittén utreda förutsättningarna för ett avskaffande av den fackliga vetorätten. Frågan skall behandlas med förtur. Det finns därför ingen anledning att i detta sammanhang föregripa kommitténs arbete.

3.7 Kostnader

Min bedömning: Förslagets direkta effekter på statsfinanserna torde bli obetydliga. En avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet innebär till en början att polis- och åklagarmyndigheter samt allmänna domstolar avlastas ett antal ärendegrupper rörande brott mot arbetsförmedlingslagen. Den omständigheten att AMS tillstånds- och tillsynsfunktion upphör, liksom AMS möjligheter att ingripa med föreläggande och förbud innebär kostnadsbesparande effekter hos AMS, allmänna förvaltningsdomstolar och regeringen. Genom avregleringen skapas en effektivare arbetsmarknad vilket är positivt för samhälls-ekonomin.

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att de omedelbara effekterna av förslaget troligtvis blir små men att kostnadsbesparande effekter kan uppstå på sikt.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har rent allmänt pekat på de fördelar som en avreglering innebär från konkurrenssynpunkt och i form av ett effektivare utnyttjande av de samlade arbetsförmedlingsresurserna.

Skälen för min bedömning: Den offentliga arbetsförmedlingen skall även i fortsättningen finansieras över statsbudgeten. Såvitt kan bedömas kommer AMS utgifter inte att påverkas vid en avreglering. Anslagen kom-

mer heller inte att påverkas nämnvärt genom att AMS tillstånds- och tillsynsfunktion upphör. Ett bättre utnyttjande av AMS resurser torde emellertid bli följden av en avreglering.

Mål rörande olaga arbetsförmedling har ofta varit komplicerade och gått till högsta instans. Detta har varit resurskrävande och åsamkat staten kostnader. Införandet av vitessanktion genom 1991 års lagstiftning innebär också en risk för uppkomsten av vissa merkostnader för förvaltningsdomstolarna. Med förslaget till avreglering försvinner dessa målgrupper, liksom regeringens befattning med från AMS överklagade tillståndsärenden. Härigenom uppstår vissa kostnadsbesparingar.

Med förslaget kan ett par nya målgrupper komma upp vid de allmänna domstolarna. Vad som i praktiken kan bli aktuellt är fall där förbudet att ta betalt av arbetstagare eller arbetssökande prövas. Sammantaget är det emellertid min bedömning att kostnaderna för rättsväsendet till följd av förslaget kommer att minska.

Syftet med avregleringen är att den skall bidra till en effektivare och flexiblare arbetsmarknad. Kompletterande förmedlingar kan medverka till snabbare och mer träffsäkra rekryteringar. Därmed minskar "väntekostnaden" som för den sökande yttrar sig i utebliven inkomst och för arbetsgivaren i produktionsbortfall. Snabbare tillsättningar av nyckelbefattningar med vissa sökande kan i sin tur också leda till att andra arbetssökande får kortare väntetider och därmed sänks väntekostnaden ytterligare. Mer träffsäkra rekryteringar påverkar produktiviteten gynnsamt.

Om privata förmedlingar medverkar till att arbetskraft "läses in" i vissa yrkes- och branschområden finns det visserligen en risk att man härigenom motverkar en rörlighet som vore önskvärd ut arbetsmarknadspolitisk och samhällsekonomisk synvinkel. Som bl.a. SAV har framhållit bör emellertid inte risken för inlåsnings effekter överdrivas.

Lättnaderna för uthymingsverksamheten torde medföra att konkurrenskraften och produktiviteten i näringslivet ökar genom att inhyrning i vissa situationer kan bli en effektivare lösning än att anställa "egen" arbetskraft. En förutsättning för detta är naturligtvis, som ett par remissinstanser också har påpekat, att oseriös verksamhet inte tillåts breda ut sig på de seriösa företagens bekostnad.

3.8 Uppföljning och utvärdering

Min bedömning: En utvärdering och analys av effekter och konsekvenser av avregleringen bör göras efter en treårsperiod.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår en utvärdering efter två år.

Remissinstanserna: Kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO, SACO och HCK har alla ställt sig bakom förslaget att en uppföljning och utvärdering av verksamheten görs inom en tvåårsperiod.

Skälen för min bedömning: I det föregående har jag gjort vissa allmänna bedömningar av vad som kan hända efter en avreglering. Till en del är dessa bedömningar grundade på erfarenheter i Storbritannien och Danmark, som inte utan vidare kan överföras till svenska förhållanden. Det är med andra ord svårt att mer i detalj förutse vad som kommer att hända inom olika områden. Den allmänna ekonomiska utvecklingen kommer att ha stor betydelse för avregleringens effekter. Det finns därför goda skäl att följa utvecklingen efter avregleringen.

Utredningen föreslår att reformen följs upp, förslagsvis efter två år. Eftersom mycket talar för att de närmaste två åren kommer att kännetecknas av en svag efterfrågan på arbetskraft är det enligt min mening lämpligt att senarelägga uppföljningen ytterligare ett år, dvs. efter tre år. Av de frågor som särskilt bör beaktas vid en uppföljning kan nämnas avregleringens effekter på den offentliga arbetsförmedlingen och informationen om lediga platser (platsanmälningslagen). Vidare bör effekterna för särskilt utsatta grupper samt uthyrning av arbetskraft analyseras.

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,
3. lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83).

Förslagen har granskats av Lagrådet.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Lagens innehåll

Under denna rubrik har samlats vissa regler om lagens tillämpningsområde samt definitioner av allmän betydelse för de följande bestämmelserna i lagen.

1 §

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 1 §. I paragrafen har endast gjorts vissa språkliga förändringar.

I paragrafens andra stycke ges en definition på begreppet arbetsförmedling (se prop. 1990/91:124 s. 24-27 och 51-52).

2 §

I paragrafen ges en definition på vad som avses med uthyrning av arbetskraft. Definitionen har direkt motsvarighet i nuvarande 2 § (se ovan nämnda prop. s. 18-21 samt 52).

Arbetsförmedling för sjömän

3 §

I denna paragraf anges det enda undantaget när privat arbetsförmedling inte får bedrivas. Undantaget gäller arbetsförmedling mot ersättning för sjömän. Bestämmelsen har sin motsvarighet i nuvarande 3 § första stycket och 4 § andra meningen. Paragrafen som hämtar sitt innehåll från en ILO-konvention har närmare kommenterats under avsnitt 3.2. Av 7 § andra stycket framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Uthyrning av arbetskraft

4 och 5 §§

I 4 § har från nuvarande 9 § förts över några av de bestämmelser som en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft har att iakta i sin verksamhet. Det gäller kravet på skriftliga anställningsavtal, att en arbetstagare inte får hindras att ta anställning hos beställaren samt att en arbetstagare inte får hyras ut till sin tidigare arbetsgivare tidigare än sex månader efter det att anställningen hos denne upphörde. När det gäller de närmare övervägandena till bestämmelsen hänvisas till avsnitt 3.5. Bestämmelsen har justerats enligt *Lagrådets* förslag. Av 7 § första stycket framgår att bestämmelsen är straffsanktionerad.

Av 5 § framgår att genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får avvikelser göras från kravet på skriftliga anställningsavtal. Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i nuvarande 11 §.

Förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare

6 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i gällande lag, stadgas ett förbud för privata arbetsförmedlings- och uthyrningföretag att begära, avtala om eller att ta emot ersättning av arbetssökande eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa dem arbete. Paragrafen, som justerats enligt *Lagrådets* förslag, har närmare behandlats under avsnitt 3.4.

Förbudet innebär att privata arbetsförmedlings- och uthyrningsföretag inte får ställa upp några som helst ekonomiska krav, varken direkt eller indirekt, från arbets sökande eller arbetstagare för att dessa skall komma i åtnjutande av förmedlingsservicen eller bli anvisade arbete. Det kan gälla exempelvis registrerings- eller deponeringsavgifter av skilda slag eller att de som ett villkor måste utnyttja någon slags service som debiteras.

Ansvar

7 §

Av paragrafens första stycke framgår att arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med 4 §, utan att detta är tillåtet enligt avtal som avses i 5 §, döms till böter. Detta är en nyhet i förhållande till gällande rätt där AMS har en möjlighet att för överträdelser mot de aktuella bestämmelserna ingripa med föreläggande och förbud. Stycket har justerats enligt *Lagrådets* förslag.

Paragrafens andra stycke föreskriver att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 3 § mot sjömansförmedling eller förbudet i 6 § mot att begära, avtala om eller ta emot ersättning av en arbets sökande eller en arbetstagare kan dömas till böter eller fängelse.

Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 1 juli 1993. Samtidigt upphör lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft att gälla.

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

I 38 § andra stycket MBL finns en hänvisning till den nu gällande arbetsförmedlingslagen. Som en konsekvens av den nya lagen om arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft har en följdändring vidtagits i 38 § MBL.

5.3 Förslag till lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83)

Som en konsekvens av att arbetsförmedlingsverksamheten legaliseras har en följdändring vidtagits i 4 § tjänstepliktslagen. Bestämmelsen har formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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,
3. lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83).

7 Beslut

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

Utredningens sammanfattning av betänkandet SOU 1992:116

En ny lag om privata arbetsförmedlingar och uthyrning av arbetskraft trädde i kraft år 1992. Lagen, som ersatte 1935 års arbetsförmedlingslag, innebär vissa uppmjukningar främst när det gäller möjligheten att hyra ut arbetskraft och att förmedla personer i företagsledande eller jämförbar ställning. Till grund för den svenska lagstiftningen ligger en ILO-konvention (nr 96) enligt vilken Sverige förbundit sig att förbjuda inrättandet av privata vinstsyftande arbetsförmedlingar och att avskaffa de som fanns. Konventionen har numera sagts upp av Sverige med verkan från och med den 4 juni 1993.

Utredningens uppgift har varit att föreslå hur en avreglering av den offentliga arbetsförmedlingens monopol bör genomföras när Sverige inte längre är bundet av konventionen. Därvid har utredningen särskilt beaktat den offentliga arbetsförmedlingens roll och funktion.

Det förslag till ny lag om privata arbetsförmedlingar som utredningen lägger fram innebär att regleringar, som försvårar för privata förmedlingar och uthyrningsföretag att etableras, avskaffas.

De viktigaste förändringarna i förhållande till gällande lag kan sammanfattas enligt följande.

- Privat arbetsförmedling får bedrivas i vinstsyfte och får etableras utan krav på licens eller annat tillstånd.
- Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) tillsyn av de privata arbetsförmedlingarnas och uthyrningsföretagens verksamhet avskaffas. AMS möjligheter att ingripa med vitesföreläggande eller vitesförbud avskaffas också.
- Ett uttryckligt och straffsanktionerat förbud mot att ta betalt av arbetsökande eller arbetstagare som hyrs ut införs i lagen.
- Den nuvarande begränsningen att en enskild arbetstagare får hyras ut för en sammanhängande tid av högst fyra månader avskaffas.
- Anställningsskyddslagens regler om anställningsform skall gälla vid uthyrning, dvs. tillsvidareanställning skall vara huvudregeln. Särregleringar för uthyrningsföretag avskaffas.

När utredningen har bedömt vilka effekterna kan bli har en utgångspunkt varit att den offentliga förmedlingen även i fortsättningen skall vara anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri. Den skall också disponera över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Skyldigheten att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen skall kvarstå.

De privata arbetsförmedlingarnas uppgift blir att upptäcka var det finns affärsmässiga förutsättningar för en kompletterande förmedlings-service, som arbetsgivare är beredda att betala för. Utredningen anser inte att de privata förmedlingarna skall styras av några i lag eller annan författning angivna riktlinjer, ej heller att taxorna skall regleras.

Utredningen räknar inte med att de privata arbetsförmedlingarna skall få någon stor omfattning. Deras verksamhet kommer bl.a. att bli mycket konjunkturkänslig. Inom vissa delar av arbetsmarknaden kan de dock få större betydelse. Det gäller - liksom i dag - för rekrytering av personer i företagsledande befattningar, men de kan också väntas få betydelse för vissa specialister samt för vissa yrkes- och branschområden.

Arbetsförmedlingar drivna av fackförbund kan få större betydelse - inte minst om förmedlingen är avgiftsfri. Om ett ökat engagemang hos parterna i egna förmedlingar medför ett minskat engagemang för den offentliga arbetsförmedlingen eller om det uppstår monopolliknande tendenser på olika delarbetsmarknader, kan utredningen se risker med en sådan utveckling.

Utredningen föreslår att en uppföljning av avregleringens effekter lämpligen sker efter två år.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet (SOU 1992:116) Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kommerskollegium, Statens Arbetsgivarverk (SAV), Konkurrensverket, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ILO-kommittén, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Företagarnas Riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Föreningen Sveriges Executive Search Konsulter (ESK), Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet (SPUR), Samhall AB och Handikappförbundets Centralkommitté (HCK). LO har bifogat yttranden från Svenska Byggnads- arbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Statsanställdas Förbund och LO-Rättsskydd AB. Slutligen har Senior Service inkommit med yttrande.

Lagrådsremissens lagförslag

1. Förslag till

Lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

Lagens innehåll

1 § Denna lag gäller arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Lagen gäller dock inte arbetsförmedling som sker genom skrift som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller genom media som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Med arbetsförmedling avses i denna lag 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. Med uthyrning av arbetskraft 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 beställarens verksamhet.

Arbetsförmedling för sjömän

3 § Arbetsförmedling för sjömän får inte bedrivas mot ersättning.

Uthyrning av arbetskraft

4 § Arbetsgivare som hyr ut arbetskraft skall iaktta följande.

1. Mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skall det finnas ett skriftligt anställningsavtal som reglerar anställningsformen samt lön och allmänna anställningsvillkor.

2. Arbetstagare får inte genom villkor i avtal eller på något annat sätt hindras att ta anställning hos beställare för vilka de utför eller utfört arbete.

3. 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 förra arbetsgivare tidigare än sex månader efter det att anställningen hos denne upphörde.

5 § Avvikelser får göras från 4 § 1 genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare

6 § Den som förmedlar arbete eller hyr ut arbetskraft får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa dem arbete.

Ansvar

7 § Arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 §, utan att avtal om avvikelse träffats enligt 5 §, döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 eller 6 §§ döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993, då lagen (1991:746) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft skall upphöra att gälla.

2. Förslag till

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 §¹

Innan arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Arbetsgivaren är vid förhandlingen skyldig att lämna den information om det tilltänkta arbetet som arbetstagarorganisationen behöver för att kunna ta ställning i förhandlingsfrågan.

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 (1991:746) 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.

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 (1993:000) 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.

¹Senaste lydelse 1991:747.

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 juli 1993.

3. Förslag till Lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83)

Häri genom föreskrivs att 4 § allmänna tjänstepliktslagen (1959:83) skall ha följande lydelse.

Arbetsförmedlingstvång m.m.

4 §

Konungen äger i den omfattning som prövas erforderlig förordna om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkning i rätten att utöva sådan arbetsförmedling vartill tillstånd meddelats med stöd av lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

Utan hinder av förordnande som nu sagts må Arbetsmarknadsstyrelsen medgiva, att annan arbetsförmedling än den offentliga må tills vidare utövas i samverkan med denna på villkor som styrelsen föreskriver.

Regeringen får i den omfattning som behövs föreskriva om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkning i rätten att utöva sådan annan arbetsförmedling.

Arbetsmarknadsstyrelsen får trots detta förordnande bestämma att en annan arbetsförmedling än den offentliga på styrelsens villkor tills vidare får utövas i samverkan med den offentliga arbetsförmedlingen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-03-23

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Hans-Gunnar Solerud, regeringsrådet Anders Swartling.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Hörnlund 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.

Förslagen föranleder följande yttrande av lagrådet:

Förslaget till lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft

I 1 § bör undantaget för arbetsförmedling som sker genom media som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen få följande lydelse:

"Lagen gäller dock inte arbetsförmedling som sker genom skrifter, överföringar eller upptagningar på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig."

Andra stycket i 1 § innehåller en definition av begreppet arbetsförmedling. Begreppet uthyrning av arbetskraft definieras i 2 §. Dessa definitioner används sedan endast i 3 § och i rubriken närmast före 4 §. Lagrådet förordar att begreppen i fråga kommer till användning så att första stycket i 4 § får lyda:

"Arbetsgivare som bedriver uthyrning av arbetskraft skall iakta följande"

samt att 6 § formuleras på detta sätt:

"Den som bedriver arbetsförmedling eller uthyrning av arbetskraft får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande eller arbetstagare för att erbjuda eller anvisa dem arbete."

Straffbestämmelsen i 7 § första stycket bör förtydligas och lyda som följer:

"Arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med 4 §, utan att detta är tillåtet enligt avtal som avses i 5 §, döms till böter."

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

Förslaget lämnas utan erinran.

Förslaget till lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen (1959:83)

Lagrådet föreslår följande formulering av 4 §:

"Regeringen får i den omfattning som behövs föreskriva om förbud mot annan arbetsförmedling än den offentliga samt om inskränkning i rätten att bedriva sådan annan arbetsförmedling.

Arbetsmarknadsstyrelsen får trots föreskrift som avses i första stycket besluta att en annan arbetsförmedling än den offentliga tills vidare får bedrivas i samverkan med den offentliga arbetsförmedlingen på de villkor som styrelsen bestämmer."

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars	8
1 Inledning	8
2 Arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft	9
2.1 Gällande bestämmelser	9
2.2 Vissa internationella åtaganden	10
3 Allmän motivering	15
3.1 Den offentliga förmedlingens roll och ställning	15
3.2 Arbetsförmedlingsmonopolets avskaffande	18
3.3 Myndighetstillsynen avskaffas	22
3.4 Förbud att ta betalt av arbetssökande och arbetstagande	25
3.5 Uthyrning av arbetskraft	28
3.6 Medbestämmandelagen (MBL)	34
3.7 Kostnader	35
3.8 Uppföljning och utvärdering	36
4 Upprättade lagförslag	37
5 Specialmotivering	37
5.1 Förslaget till lag om privat arbets- förmedling och uthyrning av arbetskraft	37
5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet	39
5.3 Förslag till lag om ändring i allmänna tjänstepliktslagen	39
6 Hemställan	40
7 Beslut	40

Bilaga 1 Utredningens sammanfattning av betänkandet SOU 1992:116	41
Bilaga 2 Sammanställning av inkomna remiss- yttranden	43
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	44
Bilaga 4 Lagrådets yttrande	49