

Näringsdepartementet
Avdelningen för bolag med statligt ägande
n.remissvar@regeringskansliet.se

Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande, Ds 2019:25

Er ref: N2019/03037/BSÄ

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerad departementspromemoria.

Remissvaret inleds med en sammanfattning. Därefter kommenteras de förslag som utredningen lämnat.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån sitt uppdrag för att utveckla och stödja den offentliga upphandlingen, i synnerhet det stöd som utvecklas för att underlätta tillämpningen av arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten har särskilt uppmärksammat det som rör att skapa enhetlighet med de upphandlingsrättsliga bestämmelserna.¹ Därmed kommenteras inte samtliga kapitel och förslag.

Sammanfattning

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning är det av stor betydelse att det vid inköp tas social hänsyn för att enskilda arbetstagare ska tillförsäkras sunda arbetsvillkor och att sund konkurrens ska upprätthållas. Upphandlingsmyndigheten är i det stora hela positiv till det förslag som utredningen lämnat och anser att det bidrar till en ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter och de som inte omfattas av upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att regleringen med arbetsrättsliga krav bör genomföras genom statens ägarpolicy och välkomnar att utredningen eftersträvar en enhetlighet med hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor utformats i upphandlingslagarna.

¹ Med upphandlingsrättsliga bestämmelserna respektive upphandlingslagarna avses 17 kap. 2-5 §§ LOU, 16 kap. 2-5 §§ LUF och 14 kap. 2-5 §§ LUK.

Upphandlingsmyndigheten är således bland annat positiv till att kraven ska ställas när det är behövligt, att kraven ska avse lön, semester och arbetstid baserat på ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare och att villkor enligt ILO:s kärnkonventioner ska gälla när svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det bör finnas en begränsning för när bolagen med statligt ägande ska vara skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav, men påpekar bland annat att olika tröskelvärden istället kan övervägas beroende på inköpens art och bolagens verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten har uppmärksammat att respektive förslag som utredningen presenterat inte fullt ut återspeglas i ägarpolicyen samt att det finns skäl att ändra och komplettera förslaget för att skapa en ännu större enhetlighet med upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten ser vidare positivt på att utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå att de arbetsrättsliga kraven regelbundet ska följas upp. Det bör emellertid säkerställas att det finns rättsligt stöd för behandlingen av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen innan nya bestämmelser för arbetsrättsliga krav träder ikraft.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till att bolagen med statligt ägande, och dess leverantörer, använder det stöd för arbetsrättsliga villkor som Upphandlingsmyndigheten tagit fram för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna.

Nedan följer Upphandlingsmyndighetens synpunkter på förslagen.

4.1 Behovet av en reglering

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att det finns behov av en reglering som bidrar till väl förvaltade skattemedel och ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter och de som inte omfattas av upphandlingslagarna. Upphandlingsmyndigheten instämmer vidare i utredningens bedömning att det inte ska vara någon skillnad vilken organisationsform som staten valt för att bedriva en verksamhet; i bolagsform eller som en myndighet.

Någon utvärdering av ekonomiska effekter och samhällsnytta har dock inte genomförts efter att bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor infördes i upphandlingslagarna den 1 juni 2017. Det vore önskvärt med en analys av om dessa regler lett till avsedda resultat innan nya bestämmelser införs.

4.2 Formen för en reglering

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att regleringen med arbetsrättsliga krav för bolag med statligt ägande inte bör genomföras genom lagstiftning. Regleringen kan istället, som föreslås, anges i statens ägarpolicy och göras

bindande för bolagen genom anvisningar till styrelsen för respektive bolag inom ägarpolicyens tillämpningsområde.

Även om inte de bestämmelser som finns i upphandlingslagarna om särskilda arbetsrättsliga villkor fullt ut appliceras på bolag med statligt ägande är det enligt Upphandlingsmyndigheten viktigt att motsvarande resultat kan uppnås.

4.3 Regleringens utformning

4.3.1 Krav på bolagen med statligt ägande

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det bör finnas en begränsning för när bolagen ska vara skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav.

Upphandlingsmyndigheten uppmärksammar dock att om enbart tröskelvärdet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) för centrala myndigheters upphandling av varor och tjänster tillämpas får det effekten att bolag med statligt ägande som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen i många fall är skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav vid inköp till ett lägre värde än de bolag med statligt ägande som är skyldiga att tillämpa någon av upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten vill härmed påpeka att olika tröskelvärden istället kan övervägas beroende på om de aktuella inköpen avser varor och tjänster, byggtreprenader eller koncessioner och beroende på om bolag är verksamma inom någon av försörjningssektorerna (vatten, energi, transporter och posttjänster). Så kallade sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan undantas helt från regleringen på liknande sätt som enligt upphandlingslagarna. På så vis skapas en ökad enhetlighet med de upphandlingsrättsliga bestämmelserna.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att beräkningen av inköpsvärdet bör baseras på inköp från en och samma leverantör under ett räkenskapsår. Detta skiljer sig från regleringen i upphandlingslagarna, men skapar en enkelhet i regleringen. Med tanke på att bestämmelserna endast är tänkta som minimikrav finns det alltid möjlighet för enskilda bolag med statligt ägande att ställa arbetsrättsliga krav i högre utsträckning än vad som krävs.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att kraven ska ställas när det är behövligt. Det leder till en enhetlighet med bestämmelserna i upphandlingslagarna. Det uppmärksammar förhållandena inom en viss bransch och vilka risker som finns inom olika yrkeskategorier.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav ska gälla för de bolag med statligt ägande där statens ägarpolicy tillämpas, dvs. där staten är majoritetsägare. Det framgår av promemorian att ägarpolicyen, genom beslut på bolagstämman, även kan tillämpas i bolag där staten är minoritetsägare.

Enligt förslaget ska skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav tillämpas enligt principen "följ eller förklara". Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att skyldigheten, i

undantagsfall, kan bortfalla om det föreligger bristande förutsättningar att ställa kraven, vilket under vissa förutsättningar också gäller enligt upphandlingslagarna. De undantagssituationer som utredningen beskriver (se sidan 52 andra stycket) motsvarar emellertid inte de situationer som kan leda till att en upphandlande myndighet eller enhet inte är skyldig att ställa arbetsrättsliga villkor, till exempel då ett bolag med statligt ägande behöver köpa tjänster från mycket specialiserade konsulter som inte är villiga att godta de villkor som annars skulle ställas.

Upphandlingsmyndigheten har inget i sig att erinra mot principen ”följ eller förklara”, men vill poängtera att det är viktigt med dokumentation och uppföljning för att säkerställa att undantaget används restriktivt så att regleringen tillämpas på avsett sätt. Se även kommentar i remissvaren under 4.3.5.

4.3.2 Krav på leverantörer

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att de arbetsrättsliga kraven ska ställas i samband med avtalets ingående, och att efterlevnaden följs upp och kontrolleras vid ett senare tillfälle. Det leder till en enhetlighet med bestämmelserna i upphandlingslagarna.

Det framgår av promemorian (sidan 54 sista meningen) att kraven ska ställas vid ingående av nya avtal och att befintliga avtal bör omförhandlas i den utsträckning det kan göras utan att det medför oskäligen svårigheter eller kostnader för bolaget med statligt ägande. Upphandlingsmyndigheten anser vidare, som utredningen också föreslår, att befintliga avtal ska omförhandlas när så är möjligt (se skälen till förslaget i punkt 4.3.6).

Upphandlingsmyndighetens uppfattning är att det är de enskilda avtalsvillkoren som är det mest väsentliga och som bör utgöra ”kärnan” i de arbetsrättsliga kraven som bolagen med statligt ägande ska ställa. På så sätt uppnås enhetlighet med de bolag med statligt ägande som samtidigt är upphandlande myndigheter eller enheter. Upphandlingsmyndigheten ser dock inget hinder mot att bolagen använder begreppet uppförandekod eller liknande för att kommunicera sina krav även om inte begreppet används i upphandlingslagarna. Det väsentliga är att de arbetsrättsliga kraven blir bindande för respektive leverantörer.

Utredningen föreslår att de arbetsrättsliga krav som ställs ska avse de av leverantörens anställda som ”direkt medverkar” till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att de arbetsrättsliga kraven bör avse de av leverantörens anställda som utför arbete för att tillhandahålla den vara eller tjänst som ska levereras. Enligt Upphandlingsmyndigheten kan däremot begreppet ”direkt medverkar till” i detta sammanhang riskera att sammanblandas med hur begreppet används i upphandlingslagstiftningen när det gäller underleverantörer (vilket även föreslås gälla för underleverantörer i den föreslagna regleringen för bolag med statligt ägande). Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att det i ägarpolicyn anges att kraven ska avse de anställda som ska utföra arbetet enligt kontraktet (jämför med 17 kap. 2 § LOU).

Utredningen föreslår att de arbetsrättsliga kraven ska gälla för underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den aktuella varan eller tjänsten. Upphandlingsmyndigheten instämmer i förslaget. Det är lämpligt för att kraven ska få genomslag och skapar enhetlighet med upphandlingslagarna.

4.3.3 Arbetsrättsliga krav

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget att de arbetsrättsliga kraven ska avse lön, arbetstid och semester, baserat på ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare och att villkor enligt ILO:s kärnkonventioner ska gälla när svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Det leder till den avsedda enhetligheten med upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten instämmer också i att det inte ska vara ett krav att leverantörerna tecknar kollektivavtal.

Utredningen anser att det saknas skäl att kräva att bolagen med statligt ägande ska ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som har slutit ett centralt kollektivavtal som villkoren hämtas ur tillfälle att yttra sig (sidan 59 sista stycket). Upphandlingsmyndigheten anser att det istället bör framgå av ägarpolicyen att även bolag med statligt ägande bör ha samråd med parterna eller på annat sätt ge dem tillfälle att yttra sig vid fastställandet av villkoren för lön, arbetstid och semester. Med en sådan utgångspunkt minskar risken att det blir olika tolkningar av kollektivavtalet, vilket skulle strida mot den svenska arbetsmarknadsmodellen, och det skapar dessutom en större enhetlighet med bestämmelserna i upphandlingslagarna. Detta kan dock frångås enligt principen följ eller förklara, till exempel om kollektivavtalets villkor är klara och entydiga eller om Upphandlingsmyndigheten publicerat arbetsrättsliga villkor och då haft samråd med parterna. Bolaget skulle också kunna frångå detta om det exempelvis inte går att genomföra ett samråd med parterna inom rimlig tid eller om parterna inte är eniga. Se även kommentarer till förslaget på ägarpolicyen under punkt 4.3.5.

Av utredningen framgår att Upphandlingsmyndighetens stödmaterial och information torde bli av vikt även för bolagen med statligt ägande. Upphandlingsmyndigheten är positiv till att bolagen med statligt ägande, och dess leverantörer, använder det framtagna stödet för arbetsrättsliga villkor för att underlätta tillämpningen. Bolagen bör dock vara medvetna om att det nuvarande stödet och vägledningarna är framtagna i syfte att stödja upphandlande myndigheter och enheter i sina skyldigheter att följa upphandlingslagarna. Ju större enhetlighet mellan bestämmelserna i upphandlingslagarna och regleringen för bolagen med statligt ägande som går att uppnå, desto större blir användbarheten av stödet för dessa bolag.

4.3.4 Hur kraven efterlevs

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på att utredningen föreslår att uttryckligen ange att de arbetsrättsliga kraven regelbundet ska följas upp. Uppföljning är en förutsättning för att säkerställa att leverantörens och eventuella underleverantörers

anställda får skäliga arbetsvillkor, att syftet och målsättningen med bestämmelserna uppfylls samt att bolagen med statligt ägande agerar affärsmässigt och motverkar osund konkurrens. Upphandlingsmyndigheten tar fram stöd även för uppföljning av arbetsrättsliga villkor.

I förslaget anges att "Bolagen med statligt ägande ska regelbundet följa upp hur leverantörer efterlever de arbetsrättsliga krav som har ställts genom avtal. Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att hur uppföljningen i praktiken ska ske bör bestämmas av respektive bolag och kan variera utifrån bland annat bedömd risk för överträdelse, bransch och geografiskt område samt att bolagen bedömer lämplig åtgärd för det fall en leverantör begår avtalsbrott.

Enligt förslaget ska bolagen "följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer ställer motsvarande krav på underleverantörer". Upphandlingsmyndigheten anser att bör framgå tydligare att bolagen även ska följa upp i vilken utsträckning huvudleverantören säkerställer att underleverantören faktiskt efterlever kraven.

I samband med utveckling av stödet för uppföljning av arbetsrättsliga villkor (och andra sociala åtaganden i offentliga kontrakt) har Upphandlingsmyndigheten uppmärksammat att införandet av dataskyddsförordningen lett till många frågor om hur personuppgifter ska hanteras i samband med uppföljningen av sådana kontrakt. Vi lämnar fler synpunkter om detta under punkt 5.3.2 Den personliga integriteten.

4.3.5 Reglering i statens ägarpolicy

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att utredningen eftersträvar en enhetlighet med hur bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor utformats i upphandlingslagarna. Där så är möjligt bör därför samma begrepp och termer användas. Begrepp som "osund konkurrens" och "oskäligen arbetsvillkor" bör då användas istället för "illojal konkurrens" och "undermåliga arbetsvillkor".

Upphandlingsmyndigheten har vidare uppmärksammat de respektive förslag som utredningen har redovisat i promemorian inte fullt ut återspeglas i ägarpolicy. Upphandlingsmyndigheten anser också att det finns skäl att ändra och komplettera förslaget för att skapa en större enhetlighet med upphandlingslagarna. Det sakliga innehållet i förslaget till ägarpolicy kommenteras i övrigt under respektive rubrik ovan.

Upphandlingsmyndigheten noterar att det inte framgår av förslaget till ägarpolicy att de arbetsrättsliga kraven ska avse vissa villkor avseende lön, arbetstid och semester enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen (se utredningens förslag 4.3.3 första stycket). Det är väsentligt att det tydligt framgår av ägarpolicy vad som ska utgöra de arbetsrättsliga kraven och vad de ska grundas på.

Utredningen föreslår i första stycket under rubriken "Kravställning" i ägarpolicy att leverantörer ska tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal eller lag.

Regleringen bör enligt Upphandlingsmyndigheten delas upp med en rubrik för "Kravställning" och en rubrik för "Hur leverantören kan visa att kraven uppfylls". Detta anser Upphandlingsmyndigheten skulle skapa en ökad tydlighet och en enhetlighet med upphandlingslagarna där det finns en separat bestämmelse om hur leverantörer ska uppfylla de arbetsrättsliga villkoren (se 17 kap. 5§ första stycket LOU).

I upphandlingslagarna förtydligas också leverantörers möjlighet att uppfylla villkoren om leverantören är en arbetsgivare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (se 17 kap. 5 § andra stycket LOU). Upphandlingsmyndigheten anser att detta bör framgå av statens ägarpolicy för bolag med statligt ägande för att uppnå den önskade enhetlighet med upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten har under punkt 4.3.3 kommenterat att vi anser att det bör framgå av ägarpolicyen att även bolag med statligt ägande som utgångspunkt bör ha samråd med parterna eller på annat sätt ge dem tillfälle att yttra sig vid fastställandet av villkoren för lön, arbetstid och semester. Upphandlingsmyndigheten föreslår av den anledningen ett tillägg till regleringen till ägarpolicyen enligt följande. "*Bolag med statligt ägande bör, när de anger nivån på de arbetsrättsliga villkoren, ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivareorganisationerna som har slutit det centrala kollektivavtalet som nivån ska motsvara tillfälle att yttra sig.*"

5.3 Övriga konsekvenser

5.3.2 Den personliga integriteten

Utredningen hänvisar till den bedömning som regeringen gjorde i samband med att bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt infördes i upphandlingslagstiftningen. Regeringen bedömde då att hantering av personuppgifter var förenlig med den då gällande personuppgiftslagen (1998:204). Utredningen bedömer att det inte finns skäl att göra en annan bedömning i förhållande till den nu gällande dataskyddsförordningen².

I samband med utveckling av stödet för uppföljning av arbetsrättsliga villkor (och andra sociala åtaganden i offentliga kontrakt) har Upphandlingsmyndigheten emellertid uppmärksammat att införandet av dataskyddsförordningen lett till många frågor om hur personuppgifter ska hanteras i samband med uppföljningen av sådana kontrakt. Vi har härvid kunnat konstatera att det föreligger en betydande osäkerhet om det finns rättsligt stöd för behandling av så kallade känsliga personuppgifter i samband med uppföljningen av kontrakt som innehåller sociala åtaganden för leverantörer.

Känsliga personuppgifter är bland annat uppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, medlemskap i en fackförening och hälsa. Begreppet hälsa innefattar bland

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Datum:

2020-01-15

Diarienummer:

UHM-2019-0293

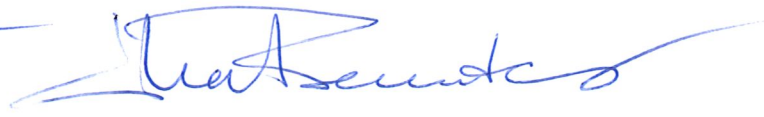
annat fysisk och psykisk hälsa, till exempel uppgifter som sjukdom, sjukdomsrisk, sjukdomshistoria eller funktionshinder eller uppgifter om sjukfrånvaro, graviditet och läkarbesök. Exempelvis lönespecifikationer och tidrapporter kan innehålla uppgifter om sådana förhållanden. Utredningen har särskilt noterat att sådan dokumentation kan vara aktuell vid uppföljning av de arbetsrättsliga kraven (promemorian punkt 5.2.3), en uppfattning som Upphandlingsmyndigheten delar. Där framgår "När det gäller uppföljning innebär utredningens förslag att leverantören kan behöva visa bolaget med statligt ägande eller huvudleverantören att den följer kraven på arbetsvillkor i leveransavtalet. Uppgifter om löner, arbetstider och semesterförmåner måste då lämnas ut."

Efter samråd med Datainspektionen har Upphandlingsmyndigheten, i en skrivelse³ uppmärksammat regeringen på den rättsliga osäkerhet som föreligger för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten har därvid föreslagit en översyn av bestämmelserna i upphandlingslagarna i förhållande till dataskyddsförordningen. Det bör säkerställas att det finns rättsligt stöd för behandlingen av känsliga personuppgifter innan nya bestämmelser för arbetsrättsliga krav träder ikraft.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Charlotta Frenander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också hållbarhetsspecialisten Lena Mårdh och juristen Sofia Mårtensson deltagit.



Inger Ek



Charlotta Frenander

³ Dnr UHM-2019-0284 Skrivelse till finansdepartementet angående behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt.