

Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande

Ds 2019:25



Regeringskansliet
Näringsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24983-3

ISSN 0284-6012

Till Näringsdepartementet

Regeringskansliet uppdrog den 26 juni 2018 (ärende N2018/03898/BSÄ) åt generaldirektören Rikard Jermsten att biträda Näringsdepartementet i att utreda förutsättningarna för att ställa krav på kollektivavtalsliknande avtalsvillkor i samband med inköp för bolag med statligt ägande (N2018:D). Sekreterare i utredningen har varit kanslirådet Maurice Forslund.

Uppdraget har inneburit att utreda förutsättningarna för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande, dvs. även de bolag som inte är upphandlande myndigheter eller enheter, ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i alla sina inköp, dvs. när bolaget ingår kontrakt med leverantör för köp av vara eller tjänst.

Uppdraget ska redovisas slutligt i en promemoria senast den 30 juni 2019. Härmed slutredovisas utredningens arbete i promemorian *Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande*.

Stockholm i juni 2019

Rikard Jermsten

/Maurice Forslund

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Utredningens uppdrag..... | 7 |
| 1.2 Avgränsningar | 8 |
| 1.3 Utredningens arbete | 8 |
| 2 Utgångspunkter | 11 |
| 2.1 Styrning av bolag med statligt ägande | 11 |
| 2.1.1 Grundläggande bestämmelser..... | 11 |
| 2.1.2 Regeringens förvaltning | 12 |
| 2.1.3 Formell ägarstyrning | 15 |
| 2.1.4 Informella kontakter m.m..... | 22 |
| 2.1.5 Särskild insyn i bolag med statligt ägande..... | 23 |
| 2.1.6 Hållbart företagande | 24 |
| 2.2 Särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt | 27 |
| 2.2.1 Gällande rätt | 28 |
| 2.2.2 Upphandling som genomförs av bolag med statligt ägande | 29 |
| 2.2.3 Närmare om särskilda krav på arbetsrättsliga villkor | 30 |
| 2.2.4 Upphandlingsmyndigheten..... | 37 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | Nulägesbeskrivning | 41 |
| 3.1 | Tillämpning av upphandlingslagstiftningen | 41 |
| 3.2 | Krav på leverantörer | 42 |
| 4 | Överväganden och förslag | 45 |
| 4.1 | Behovet av en reglering | 45 |
| 4.2 | Formen för en reglering | 47 |
| 4.3 | Regleringens utformning | 48 |
| 4.3.1 | Krav på bolagen med statligt ägande..... | 49 |
| 4.3.2 | Krav på leverantörer..... | 53 |
| 4.3.3 | Arbetsrättsliga krav..... | 56 |
| 4.3.4 | Hur kraven efterlevs | 61 |
| 4.3.5 | Reglering i statens ägarpolicy | 63 |
| 4.3.6 | Från vilken tidpunkt bör de nya kraven gälla? | 65 |
| 5 | Konsekvensanalys | 67 |
| 5.1 | Effekter på kort och lång sikt för bolagen med statligt ägande..... | 67 |
| 5.1.1 | Ökade kostnader för bolag med statligt ägande | 67 |
| 5.1.2 | Andra effekter för bolagen med statligt ägande | 69 |
| 5.2 | Risker förenade med ett utökat kravställande | 70 |
| 5.2.1 | Konkurrensförutsättningarna för bolag med statligt ägande..... | 70 |
| 5.2.2 | Ökade kostnader för leverantörer och underleverantörer..... | 71 |
| 5.2.3 | Små och medelstora företag | 72 |
| 5.3 | Övriga konsekvenser..... | 72 |
| 5.3.1 | Statens budget | 72 |
| 5.3.2 | Den personliga integriteten..... | 73 |
| 5.3.3 | Den svenska arbetsmarknadsmodellen..... | 73 |
| | Bilagor | 75 |

Sammanfattning

Utredningen bedömer att det finns behov av en reglering som, i fråga om arbetsrättsliga krav på leverantörer, syftar till att motverka oskäligen arbetsvillkor och som bidrar till ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter respektive de som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Bolagen med statligt ägande ska därför ställa krav på leverantörers arbetsvillkor vid inköp som överstiger tröskelvärdet för central upphandlande myndighets upphandling av varor och tjänster enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, vilket f.n. motsvarar cirka 1,36 miljoner kronor. Bolagen med statligt ägande ska ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer när behov av det föreligger.

De krav staten som ägare vill ställa på bolagen med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor ska anges i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande, och därigenom bli en bindande anvisning till styrelsen för respektive bolag inom ägarpolicyens tillämpningsområde. Bolagens skyldighet att ställa arbetsrättsliga krav ska tillämpas enligt principen följ eller förklara.

Utredningen föreslår att bolagen med statligt ägande ska ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer genom en generellt tillämpbar uppförandekod eller motsvarande som görs till del av de enskilda avtalen med bolagens leverantörer och kompletteras med de villkor som ska gälla för den enskilde leverantören. Kraven ska avse de av leverantörens anställda som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande. De arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören ska också gälla för eventuella underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande.

Bolagen med statligt ägande ska, när det är behövt, kräva att leverantörer tillförsäkrar sina anställda vissa villkor avseende lön, arbetstid och semester. Leverantörer ska därvid tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal, eller villkor enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagar i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara dem som följer av lag. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska leverantören minst tillförsäkra sina anställda villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

Avslutningsvis föreslår utredningen att bolagen med statligt ägande regelbundet ska följa upp hur leverantörer efterlever de arbetsrättsliga krav som har ställts genom avtal. Bolagen ska också följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer ställer motsvarande krav på underleverantörer. Hur uppföljningen ska ske ska bestämmas av respektive bolag med statligt ägande, som också ska avgöra vilka åtgärder som ska vidtas vid ett eventuellt avtalsbrott avseende de arbetsrättsliga kraven. Bolagen ska på ett lämpligt sätt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skäliga arbetsvillkor hos sina leverantörer, så att aktieägare(n) och andra intressenter kan följa upp bolagens arbete med en hållbar leverantörskedja.

Utredningen bedömer att bolagen med statligt ägande kan dra nytta av det stöd avseende tillämpningen av bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt som finns tillgängligt hos Upphandlingsmyndigheten i fråga om såväl bedömningen av när behov finns att ställa arbetsrättsliga krav som nivåerna på de villkor som ska avtalas.

Utredningens förslag ska inte gälla vid specifika upphandlingar genomförda av bolag med statligt ägande i enlighet med upphandlingslagstiftningen, dvs. av en upphandlande myndighet eller enhet.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Uppdraget (se *bilaga 1*) har inneburit att utreda förutsättningarna för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande, dvs. även de bolag som inte är upphandlande myndigheter eller enheter, ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i alla sina inköp, dvs. när bolaget ingår kontrakt med leverantörer för köp av varor eller tjänster.

I uppdraget har huvudsakligen ingått att analysera i vilken utsträckning det är legalt möjligt för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i sina inköp, genomföra en nulägesbeskrivning avseende vilka krav bolagen med statligt ägande ställer på sina respektive leverantörer avseende arbetsvillkor, mot bakgrund av befintlig reglering och bestämmelser i statens ägarpolicy samt nulägesbeskrivningen analysera behovet för staten att ställa sådant krav på bolagen med statligt ägande, analysera huruvida sådant krav kan anses förenligt med regeringens bolagsstyrningsprinciper enligt vad som framgår av statens ägarpolicy, analysera konsekvenserna för bolagen med statligt ägande av införandet av sådant krav och bolagens uppföljning av dess efterlevnad, analysera de eventuella riskerna förenade med införandet av sådant krav, särskilt med avseende på om det kan innebära en snedvridning av konkurrensförutsättningarna för bolagen med statligt ägande, samt om så bedöms lämpligt, lämna förslag till hur sådant krav bör formaliseras, i statens ägarpolicy eller på annat sätt. I uppdraget har också ingått att samråda med Upphandlingsmyndigheten.

Uppdraget ska ses mot bakgrund av den nya upphandlingslagstiftning som trädde i kraft under 2017. I de nya upphandlingslagarna finns bl.a. förtydligade bestämmelser om miljö- och

arbetsrättslig och social hänsyn i upphandling. Bland annat ska upphandlande myndigheter och enheter i upphandlingar som överskrider tröskelvärdena ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt, om det är behövligt och villkoren går att fastställa.

1.2 Avgränsningar

Med bolag med statligt ägande avses i denna promemoria sådana svenska och utländska aktiebolag vari staten är långsiktig ägare och där således statens ägarpolicy är tillämplig.¹ Statens ägande i sådana bolag förvaltas i huvudsak av Regeringskansliet, som vid utgången av 2018 förvaltade 44 bolag, samt av vissa lärosäten och affärsverk.² Avgränsningen innebär att bolag vars aktier staten äger som en del av pensionssystemet eller i övrigt som ett led i statens kapitalförvaltning inte ingår. Inte heller omfattas verksamhet som bedrivs i andra organisationsformer än aktiebolag. Av de bolag som förvaltas av Regeringskansliet är sju delägda, varav två börsnoterade.

1.3 Utredningens arbete

Utredningen har genomfört en enkätundersökning (se *bilaga 2*) ställd till 64 bolag med statligt ägande; dels de två börsnoterade bolagen med statligt ägande, dels bolag vari staten äger minst 50 procent av aktierna. 53 bolag har svarat. Därefter har svar från ytterligare sju bolag inhämtats avseende tillämpning av upphandlingslagstiftningen. Enkätsvaren har legat till grund för den nulägesbeskrivning avseende vilka krav bolagen med statligt ägande ställer på sina respektive leverantörer avseende arbetsvillkor som utredningen har haft att genomföra, samt för konsekvensanalysen av utredningens förslag.

Enkätundersökningen har kompletterats med intervjuer med inköps- och/eller hållbarhetsavsvare vid fem bolag med statligt

¹ Samtliga hänvisningar till statens ägarpolicy avser Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017, beslutad av regeringen den 22 december 2016.

² 2018 års redogörelse för företaget med statligt ägande (skr. 2017/18:140) och Årsredovisning för staten 2017 (skr. 2017/18:101) s. 216 ff.

ägande.³ Utredningen har även tagit del av uppförandekoder eller motsvarande från 25 bolag.

Utredningen har under sitt arbete haft kontakt med företrädare för arbetsmarknadens parter och samrått med Upphandlingsmyndigheten.

³ Fem bolag var staten äger mindre än 50 procent av aktierna, två nybildade bolag och ett bolag som vid tiden för undersökningen var försatt i frivillig likvidation inkluderades inte i enkätundersökningen.

2 Utgångspunkter

2.1 Styrning av bolag med statligt ägande

2.1.1 Grundläggande bestämmelser

Den rättsliga utgångspunkten för styrningen av bolag med statligt ägande är regeringsformens (RF) bestämmelser om förvaltningen av statens tillgångar. I 9 kap. 8 § RF anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. I 9 kap. 9 § RF anges att riksdagen beslutar om grunder för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar, samt att riksdagen också kan besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det.

I 8 kap. 2–12 §§ budgetlagen (2011:203) anges grunder för förfogandet över statens egendom. Enligt 8 kap. 3 § budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande förvärva aktier eller andelar i ett företag, eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Regeringen får inte heller utan riksdagens bemyndigande skjuta till kapital till ett företag. Regeringen får dock förvärva aktier eller andelar i företag som ett led i förvaltningen av egendom som tillfallit staten genom testamente eller gåva.

I 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210), som gäller för myndigheter under regeringen, anges att en myndighet inte utan regeringens medgivande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag, samt att sådan åtgärd ska finansieras med anslag.

Enligt 8 kap. 4 § andra stycket budgetlagen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt

minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Enligt 8 kap. 4 § första stycket får regeringen besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Enligt praxis har regeringen dock inhämtat bemyndigande från riksdagen innan avyttring av aktier eller andelar även i de fall där statens ägarandel understigit hälften.⁴

2.1.2 Regeringens förvaltning

Regleringen i RF och budgetlagen anger den övergripande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen för bolagen med statligt ägande. I anslutning till dessa bestämmelser har utvecklats en praxis enligt vilken riksdagen även beslutar om inriktning för och syfte med den verksamhet som bedrivs av respektive bolag.⁵ Inom dessa ramar har regeringen mandat att utöva vad som kan kallas den löpande förvaltningen av bolagen. Regeringen redogör för förvaltningen av bolagen med statligt ägande i en årlig skrivelse till riksdagen.⁶

Utgångspunkter för förvaltningen

År 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag.⁷ Som huvudprinciper skulle gälla att statligt ägda företag ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning. Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag ska med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling och vidta nödvändiga åtgärder för att företaget ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

I budgetpropositionen för 2012 anförde regeringen att övergripande mål för förvaltningen är att den långsiktiga finansiella

⁴ Prop. 2010/11:40 s. 88.

⁵ Jfr bet. 2006/07:KU20 s. 243.

⁶ Senast skr. 2018/19:140 2019 års redogörelse för företag med statligt ägande.

⁷ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:30.

värdeutvecklingen med hänsyn till rimlig risk blir den bästa möjliga för ägaren och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs.⁸

Regeringen har i statens ägarpolicy angett uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor avseende styrningen av bolagen med statligt ägande. Statens ägarpolicy beslutas av regeringen och redogörs för i den årliga skrivelsen till riksdagen med redogörelse för företag med statligt ägande. Statens ägarpolicy ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande. I övriga bolag, där staten är delägare, verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicy ska tillämpas. Regeringen ska dokumentera på vilket sätt den i samråd med övriga ägare har verkat för att policy ska tillämpas.⁹ I ägarpolicy ingår särskilda riktlinjer för extern rapportering och för ersättning och andra anställningsvillkor för ledande befattningshavare i bolag med statligt ägande.

I statens ägarpolicy anges att regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Vidare anförs att det är av största vikt att bolagen förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.

Enligt statens ägarpolicy ska bolag med statligt ägande agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. I syfte att främja en långsiktigt hållbar värdetillväxt i bolagen med statligt ägande integreras hållbart företagande i bolagsstyrningen. Det innebär att bolagen ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende.

Vidare anges att regeringens förvaltningsprinciper i huvudsak följer OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag,¹⁰ vilket ger ett förutsägbart ramverk för såväl staten som ägare som för de statligt ägda bolagen, samt innebär att statens roll som ägare är tydligt avskild från statens övriga roller.

Bolagen med statligt ägande lyder under samma lagar som privat ägda aktiebolag. Förutom av svensk lag kan bolagen också omfattas

⁸ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 24 s. 68.

⁹ Se bet. 2016/17:KU20 s. 238.

¹⁰ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition.

av direkt tillämpliga EU-förordningar. Därutöver kan bolag som är verksamma inom en viss sektor eller på en viss marknad omfattas av särskild lagstiftning som gäller för alla som är verksamma inom den sektorn eller på den marknaden, t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller spellagen (2018:1138).

EU:s bestämmelser om statligt stöd gäller för allt stöd från staten till såväl statligt ägda som privat ägda företag. Syftet med reglerna är att förhindra att en medlemsstat snedvrider konkurrensen genom stöd som stärker den inhemska industrins konkurrenskraft till nackdel för företag i en annan medlemsstat. Enligt EU:s regelverk ska den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen (Market Economy Investor Principle, MEIP) tillämpas bl.a. vid kapitaltillskott i bolag med statligt ägande. Normalt är MEIP uppfylld om kapitaltillskott lämnas på villkor och under förutsättningar som skulle ha accepterats av en privat investerare.

I bolag med aktier upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige tillämpas Svensk kod för bolagsstyrning (koden).¹¹ Av statens ägarpolicy framgår att i bolag med statligt majoritetsägande som inte har aktier upptagna till handel på en reglerad marknad ska koden tillämpas med undantag för reglerna om valberedning samt reglerna om val av styrelse och revisor. Sådana bolag ska inte heller vara skyldiga att inrätta ett ersättningsutskott enligt reglerna i koden, men kan välja att göra det. I minoritetsägda bolag som inte har aktier upptagna till handel på en reglerad marknad verkar staten i dialog med övriga ägare för att koden ska tillämpas på motsvarande sätt. Koden tillämpas enligt principen ”följ eller förklara”.

Regeringskansliet

Huvuddelen av bolagen med statligt ägande förvaltas av Regeringskansliet. Bolagen är i juni 2019 fördelade på Närings-, Kultur-, Social-, Finans- och Utrikesdepartementet.¹² Näringsdepartementet ansvarar för merparten av bolagen och har en avdelning som är specialiserad på ägarstyrning. Utöver att vara föredragande i regeringen för ärenden rörande förvaltningen av ett antal bolag med statligt ägande, är näringsministern även ansvarig för frågor och

¹¹ Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Svensk kod för bolagsstyrning gällande från den 1 december 2016.

¹² Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

ärenden om statens företagsägande som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik. Även sådana ärenden, däribland regeringens beslut om statens ägarpolicy, bereds vid Näringsdepartementets avdelning för bolag med statligt ägande.¹³ Enligt praxis bemyndigar regeringen de föredragande statsråden att företräda och utöva rösträtt för staten som aktieägare på bolagsstämman i de bolag som anges i regeringens beslut. Med stöd av detta bemyndigande fattar statsrådet, efter beredning inom Regeringskansliet, beslut om att bl.a. nominera styrelseledamöter inför bolagsstämman i respektive bolag, samt att förordna en tjänsteman i Regeringskansliet att vara ombud på en viss bolagsstämma. Denna ordning har granskats av konstitutionsutskottet och lämnats utan erinran.¹⁴

2.1.3 Formell ägarstyrning

Bolagen med statligt ägande styrs liksom privat ägda bolag enligt aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. I 7 och 8 kap. ABL finns bestämmelser om bolagsstämma och bolagets ledning. Enligt den modell för bolagsstyrning som kan utläsas ur ABL finns tre beslutsnivåer i ett bolag, vilka står i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Dessa är sammanfattningsvis bolagsstämman, som är bolagets högsta beslutande organ och där aktieägarna utövar sitt inflytande; bolagets styrelse, som ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter; samt bolagets verkställande direktör och övriga ledning, som sköter bolagets löpande verksamhet. Vid sidan av dessa bolagsorgan finns även bolagets revisorer, som utses av bolagsstämman i syfte att granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning (9 kap. ABL).

Eftersom aktiebolag är självständiga juridiska personer kan regeringen inte genom regeringsbeslut rikta bindande direktiv, anvisningar eller liknande direkt till bolagen med statligt ägande. Bolagen kan således inte styras enligt de för myndighetsstyrning gängse formerna med instruktion i förordning och regleringsbrev. Regeringen är i stället hänvisad till att i enlighet med ABL:s bestämmelser utöva aktieägarens rätt till inflytande vid

¹³ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:6) med arbetsordning för Näringsdepartementet.

¹⁴ Bet. 2005/06:KU20 s. 143 ff.

bolagsstämman. Inflytandet utövas bl.a. genom att bolagsstämman fattar beslut om bolagets bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och att utse bolagets styrelse. I den mån anslag på statsbudgeten beslutats för bolagets verksamhet kan styrning av verksamheten vidare utövas genom att särskilda villkor föreskrivs för anslaget användande. Som framgått ovan krävs dock i sådana fall ytterligare åtgärder för att villkoren ska bli formellt bindande för bolaget, t.ex. genom avtal.

Bolagsordning

Genom bolagsordningen bestämmer bolagsstämman föremålet för bolagets verksamhet, angivet till sin art (3 kap. 1 § första stycket 3 ABL). I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut om inriktning för bolagets verksamhet. I de flesta fall är det övergripande syftet med bolagets verksamhet att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, vilket ligger i linje med det generella vinstsyftet för ett aktiebolag enligt ABL. I vissa fall har riksdagen beslutat att ett bolag med statligt ägande ska bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren, ett s.k. särskilt beslutat samhällsuppdrag. Om det övergripande syftet med bolagets verksamhet är att främja något annat intresse än ekonomisk avkastning, ska det anges i en särskild föreskrift i bolagsordningen (3 kap. 3 § ABL). Ändringar i bolagsordningen beslutas av bolagsstämman. Det är dock möjligt att föreskriva att bestämmelser i bolagsordningen inte får ändras utan att regeringen har lämnat tillstånd till det (3 kap. 4 och 6 §§ ABL).

Ägaranvisning

Genom ägaranvisningar kan bolagsstämman ge instruktioner till bolagets styrelse. Det följer av ABL att styrelsen som huvudregel är skyldig att följa bolagsstämmans anvisningar, så länge dessa inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen (se bl.a. 8 kap. 41 § andra stycket ABL), eller går ut på

något som är kriminellt eller strider mot goda seder.¹⁵ Denna huvudregel måste dock sättas i relation till kompetensfördelningen mellan bolagsorganen. Det är en allmän princip att ett överordnat bolagsorgan inte bör lämna så ingående anvisningar att det underordnade bolagsorganets kompetensområde i praktiken elimineras.¹⁶ Av statens ägarpolicy framgår att i bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Ägaranvisningar ska till sitt innehåll vara relevanta, konkreta och tydliga samt formaliseras genom beslut på bolagsstämma. Om ett uppdrag lämnas i en ägaranvisning ska det i ägaranvisningen tydligt framgå hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. Från och med 2017 fattar bolagsstämman i av staten helägda bolag beslut om statens ägarpolicy, vilket innebär att den i tillämpliga delar blir en anvisning som bolagets styrelse är skyldig att följa.

Styrelseutnämning

Styrelsen ska som huvudregel utses av bolagsstämman, med möjlighet att i bolagsordningen föreskriva att en eller flera styrelseledamöter ska utses på annat sätt. Styrelsen eller en styrelseledamot får dock inte ges rätt att utse styrelseledamöter (8 kap. 8 § ABL). Statens ägarpolicy anger därutöver att styrelsens ordförande i bolagen med statligt ägande ska väljas av bolagsstämman. Vid behov kan även en vice styrelseordförande utses av bolagsstämman. Verkställande direktören ska inte vara ledamot i styrelsen, i syfte att särskilja styrelsens och den verkställande direktörens roller. Vidare anges att det är styrelsens ansvar att bedöma behovet av att inrätta särskilda utskott. Enligt ABL ska styrelsen, om vissa uppgifter delegeras till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas (8 kap. 4 § fjärde stycket ABL).

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den ska fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och se till att dess organisation är utformad så

¹⁵ Andersson, Sten, m.fl., Aktiebolagslagen (Norstedts juridik 2018), kommentaren till 7 kap. 1 § och 8 kap. 41 § ABL.

¹⁶ Ibid.

att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt (8 kap. 4 § första–tredje styckena ABL). Statens ägarpolicy anger bl.a. att styrelsen ansvarar för att de bolag i vilka staten har ägarintressen sköts föredömligt inom ramen för lagstiftningen, bolagets bolagsordning, eventuella ägaranvisningar och statens ägarpolicy. Styrelsen ska verka för att bolaget uppnår uppställda mål och att god hushållning sker med samtliga resurser i verksamheten. Vidare är det styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet.

Styrelseledamöterna i bolagen med statligt ägande får ersättning för den arbetsinsats och det ansvar som styrelseuppdraget innebär. Samtliga styrelseledamöters arvoden beslutas av bolagsstämman (8 kap. 23 a § första stycket ABL). Även arvoden till utskott som styrelsen kan ha inrättat ska beslutas på bolagsstämma.

Det framgår av regeringens redogörelse för företag med statligt ägande att en tjänsteman från den myndighet som förvaltar statens ägande i bolaget kan väljas till styrelseledamot i bolaget. Denna s.k. bolagsförvaltare har samma ansvar och uppdrag som övriga ledamöter i styrelsen och ska i enlighet med ABL se till bolagets bästa. Styrelseuppdraget ger bolagsförvaltaren fördjupad kunskap om bolaget, de marknader bolaget verkar på samt viktiga frågor och utmaningar för bolaget. Detta bidrar i sin tur till den förvaltande myndighetens kunskaper om bolaget, vilket underlättar exempelvis förberedelse och planering av analyser och ägardialoger. Bolagsförvaltaren kan i sin roll som styrelseledamot, utöver den generella kompetensen för styrelsearbete, bidra till styrelsens verksamhet med kunskaper i styrningsfrågor och statens ägarpolicy. Till anställda i Regeringskansliet som är styrelseledamöter i bolag med statligt ägande lämnas som regel inget styrelse- eller utskottsarvode.

För de bolag med statligt ägande som inte har aktier upptagna till handel på en reglerad marknad bereder den myndighet som förvaltar statens ägande i bolaget förslag till val av styrelse och arvodering. I bolag med aktier upptagna till handel på en reglerad marknad där staten har ett betydande ägarintresse utser eller nominerar staten en ledamot till bolagets valberedning.

Målstyrning

Utöver de beslut om bolagsordning, ägaranvisning och styrelseutnämning som har redogjorts för ovan, fattar bolagsstämman i bolagen med statligt ägande även beslut om ekonomiska mål och, i förekommande fall, s.k. uppdragsmål för bolaget.

Ekonomiska mål

Det får anses ligga i aktiebolagsformens natur att bolagets verksamhet ska bedrivas ekonomiskt effektivt. Vidare har regeringen i statens ägarpolicy angett att bolag med statligt ägande ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Även för att undvika snedvridning av konkurrensen är det en förutsättning att bolag med statligt ägande har likvärdiga förutsättningar i förhållande till privat ägda bolag i fråga om t.ex. förväntad avkastning. I statens ägarpolicy anförs att syftet med att fastställa ekonomiska mål är att

- säkerställa värdeskapande genom att styrelse och företagsledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål,
- uppnå kapitaleffektivitet genom att tydliggöra kostnaden för eget kapital,
- hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå,
- tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara och förutsägbara utdelningar med hänsyn tagen till bolagens framtida kapitalbehov och finansiella ställning,
- på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.

De ekonomiska målen definieras i huvudsak inom följande kategorier:

- lönsamhetsmål,
- kapitalstrukturmål,
- utdelningsmål.

De ekonomiska målen beslutas av bolagsstämman och dokumenteras i stämmoprotokollet. Beslutade ekonomiska mål gäller till dess nya eller förändrade mål beslutas av bolagsstämman.

Uppdragsmål

Som har berörts ovan har vissa bolag med statligt ägande s.k. särskilt beslutade samhällsuppdrag. Ett samhällsuppdrag föreligger när riksdagen har fattat beslut av innebörden att hela eller delar av bolagets verksamhet syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren. Drygt 20 av bolagen med statligt ägande har särskilt beslutade samhällsuppdrag, bl.a. Almi Företagspartner, Göta kanalbolag, Kungliga Operan, Samhall, Svenska Spel, Swedavia och Systembolaget.¹⁷ I vissa fall kan ett bolags verksamhet som avser ett särskilt beslutat samhällsuppdrag delfinansieras genom anslag på statsbudgeten.¹⁸

För att kunna utvärdera och följa upp hur de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs fastställs uppdragsmål. Enligt statens ägarpolicy är syftet med att fastställa uppdragsmål för bolagen att

- säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl,
- tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen,
- möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter,
- klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

Utgångspunkter för fastställande av uppdragsmål ska vara dels föremålet för bolagets verksamhet, dels verksamhetens syfte, dvs. de önskvärda effekterna av bolagets verksamhet. Eftersom ett bolags möjligheter att utföra ett särskilt beslutat samhällsuppdrag och att generera avkastning kan vara inbördes beroende, ska framtagande av uppdragsmål och ekonomiska mål i normalfallet genomföras samordnat.

¹⁷ Se också skr. 2017/18:172, bet. 2017/18:NU24, rskr. 2017/18:386.

¹⁸ Se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

Uppdragsmål beslutas av bolagsstämman genom en ägaranvisning till bolaget. Beslutade uppdragsmål gäller till dess nya eller förändrade mål beslutas av bolagsstämman.

Utdelning

Bolagsstämman beslutar i förekommande fall om utdelning av vinst till aktieägarna (18 kap. 1 § ABL). Som har berörts ovan är det övergripande syftet med ett bolags verksamhet i de flesta fall att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, i linje med det generella vinstsyftet för aktiebolag enligt ABL. Beslut om utdelning kan också vara ett sätt att tillse att bolag uppfyller beslutade ekonomiska mål om kapitalstruktur. Bolagsstämman får dock inte besluta om högre utdelning än vad styrelsen föreslår eller godkänner, med undantag för fall då det finns en sådan skyldighet enligt bolagsordningen, eller utdelningen beslutas på yrkande av en aktieägarminoritet enligt 18 kap. 11 § ABL.

Avtal

Vid sidan av de beslut som fattas av bolagsstämman har staten naturligtvis möjlighet att ingå avtal med ett bolag med statligt ägande. Sådana avtal kan vara av kommersiell natur och avse att bolaget ska tillhandahålla staten varor eller tjänster, men de kan också avse att bolaget ska inskränka sin handlingsfrihet på ett sätt som staten önskar.¹⁹ Detta är dock inte ägarstyrning såtillvida att avtalslut förutsätter frivillighet mellan kontrahenterna, till skillnad från de anvisningar som bolagsstämman kan rikta till styrelsen med bolagsrättsligt bindande verkan.

En annan typ av avtal är aktieägaravtal, dvs. avtal mellan aktieägarna i ett bolag. Aktieägaravtal kan reglera t.ex. grunden för bolagets verksamhet, ägarnas inflytande i bolaget och hur eventuella tvister mellan ägarna ska lösas. Aktieägaravtal finns av naturliga skäl endast avseende delägda bolag. Närbesläktat med aktieägaravtal är konsortialavtal, vilka ingås mellan parterna i ett konsortium. Dessa typer av avtal kan behandla hur ägarstyrningen av ett bolag ska utövas men är endast bindande för parterna och inte för bolaget.

¹⁹ Se t.ex. statens avtal med Systembolaget Aktiebolag av den 19 juni 2019.

2.1.4 Informella kontakter m.m.

Konstitutionsutskottet har uttalat att det ligger i sakens natur att det, utöver den formella ägarstyrning som har beskrivits i det föregående, även förekommer underhandskontakter mellan staten som ägare och den direkta bolagsledningen. Det gäller i särskilt hög grad när staten är den enda aktieägaren. Utskottet har samtidigt understrukit vikten av god dokumentation, för att man så långt som möjligt ska kunna följa upp och i efterhand granska hur den löpande förvaltningen närmare har gått till.²⁰ Av statens ägarpolicy framgår två former av vad som uttrycks som informell ägarstyrning: ägardialog och ägarsamordning.

Ägardialog

Uppföljning av uppdragsmål och ekonomiska mål sker vid en ägardialog mellan företrädare för ägaren och styrelsens ordförande där utfallet gentemot målen diskuteras, liksom eventuella åtgärder som planeras för att nå målen. Även de av styrelsen fastställda strategiska målen inom området hållbart företagande (se nedan) följs upp inom ramen för ägardialogen. Vid ägardialogen diskuteras även för bolagets verksamhet aktuella frågor av väsentlig karaktär.²¹

Ägarsamordning

Enligt statens ägarpolicy ska styrelsen genom styrelseordföranden skriftligen samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Till särskilt viktiga avgöranden har ansetts höra större strategiska förändringar i ett bolags verksamhet, större förvärv, fusioner eller avyttringar, och andra beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning ändras avsevärt. Det fattas inget bolagsstämmobeslut i den fråga som samordnas, utan det är fortfarande styrelsen som bär ansvaret för beslutet. Ägarsamordningen innebär ett utbyte av information och synpunkter för att nå ett ställningstagande som såväl styrelse som ägare kan stå bakom.²² Det är styrelsen som ska ta initiativ till och

²⁰ Bet. 2009/10:KU20 s. 259. Se även bet. 2016/17:KU20 s. 255.

²¹ Se t.ex. 2018 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2017/18:140).

²² Bet. 2009/10:KU20 s. 244. Se även bet. 2016/17:KU20 s. 254.

bedöma i vilka fall samordning ska ske genom styrelseordföranden inför ett visst styrelsebeslut.

Ägaren företräds av det statsråd som är föredragande i regeringen för ärenden rörande förvaltningen av det aktuella bolaget. Ägarens ställningstagande i en ägarsamordning är inte ett regeringsärende. Konstitutionsutskottet har dock konstaterat att det ändå finns krav på beredning inom Regeringskansliet av den typen av frågor. Ställningstaganden i sådana frågor får liksom beslut i regeringsärenden förutsättas färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen och ska dokumenteras.²³ Den ordning som har granskats av konstitutionsutskottet har hittills endast avsett bolag som förvaltas av Regeringskansliet. I praktiken har ägarsamordning inte heller kommit att tillämpas i fråga om börsnoterade bolag med statligt ägande. Det kan dock noteras att skyldigheten att samordna med ägaren enligt statens ägarpolicy gäller samtliga bolag med statligt ägande.

2.1.5 Särskild insyn i bolag med statligt ägande

Enligt 9 kap. 8 § ABL jämförd med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen utse revisorer i den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., även kallad transparenslagen, innehåller bestämmelser som syftar till att möjliggöra Europeiska kommissionens tillsyn över att medlemsstaterna följer EU:s statsstödsregler. Enligt bestämmelserna ska kommissionen kunna få insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna (stat, kommun och landsting) och offentliga företag, genom att företaget avger så kallad öppen redovisning avseende t.ex. kapitaltillskott, förlustbidrag, amorteringsfria eller på annat sätt förmånliga lån och gynnande genom

²³ Bet. 2013/14:KU20 s. 202 ff.

avstående från vinst. Kommissionen ska även kunna få insyn i transaktioner mellan konkurrensskyddad och icke-konkurrensskyddad verksamhet inom ett företag genom så kallad separat redovisning.

Riksdagen har beslutat att regeringen ska lämna en årlig redogörelse för bolag med statligt ägande (vilken har berörts ovan).²⁴ Redogörelsen har under åren utvecklats både till form och till innehåll. Syftet med redogörelsen är att beskriva statens bolagsägande och de värden som finns i bolagen med statligt ägande. Det kan dock noteras att den redogörelse som nu lämnas till riksdagen endast omfattar de bolag med statligt ägande som förvaltas av Regeringskansliet.

Till följd av samma riksdagsbeslut har riksdagsledamöter rätt att närvara vid bolagsstämmor i de bolag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att bolaget eller ett rörelsedrivande dotterbolag har fler än 50 anställda. Det är styrelsens ansvar att se till att underrättelse om tid och plats för bolagsstämman skickas till riksdagens centralkansli i anslutning till utfärdandet av kallelsen till bolagsstämman.

Vidare anger statens ägarpolicy att i bolagen med statligt ägande bör allmänheten bjudas in att närvara på bolagsstämman och att bolagen bör anordna någon form av arrangemang i samband med årsstämman där även allmänheten bereds möjlighet att ställa frågor till styrelsen och bolagsledningen.

2.1.6 Hållbart företagande

Som har berörts ovan anger statens ägarpolicy att i bolagen med statligt ägande integreras hållbart företagande i bolagsstyrningen, i syfte att främja en långsiktigt hållbar värdetillväxt. Innebörden av detta utvecklas ytterligare i ägarpolicyn, vilket återges nedan.

Inledning

Utgångspunkten för hållbart företagande är att företag ska driva sin verksamhet på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling, dvs. en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

²⁴ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

Det ska uppnås genom att balansera och förena en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Hållbart företagande innebär att agera ansvarsfullt och minimera risken för negativ påverkan men också att tillvarata möjligheter till hållbart värdeskapande och nya innovativa affärsmodeller. Bolag med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt agera på ett sådant sätt att de åtnjuter offentligt förtroende. Ett föredömligt agerande inkluderar ett strategiskt och transparent arbete med samarbete i fokus. Vägledande för detta arbete är internationella riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för en hållbar utveckling. För staten som ägare är det av särskild vikt att bolag med statligt ägande arbetar för följande.

- En sund och säker arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter samt goda och anständiga arbetsvillkor. Bolagen ska vara föredömen i jämställdhetsarbetet och arbeta aktivt med jämställdhetsfrågor i sin verksamhet, inte minst vid tillsättningar på chefsnivå. Bolagen ska även beakta mångfaldsaspekten och arbeta för en inkluderande kultur.
- En minskad klimat- och miljöpåverkan genom en hållbar och giftfri resursanvändning för att det av riksdagen beslutade generationsmålet och de beslutade miljö kvalitetsmålen samt det s.k. Parisavtalet ska uppnås.
- En god affärsetik och ett aktivt anti-korruptionsarbete. Ett sätt att arbeta för god affärsetik och med anti-korruption kan vara att följa den av Institutet Mot Mutor fastställda koden om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet.
- Att i övrigt säkerställa att missbruk inte sker av den särställning det kan innebära att vara ett bolag med statligt ägande, bland annat genom att tillämpa skäliga villkor i förhållande till kunder och leverantörer, exempelvis avseende betalningstider.
- Ett ansvarsfullt agerande inom skatteområdet. Arbetet ska innefatta policybeslut på styrelsenivå, processer för att identifiera, hantera och följa upp relevanta områden samt transparent rapportering med fokus på väsentlighet.

Internationella riktlinjer

Bolag med statligt ägande ska agera ansvarsfullt och arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer om miljöhänsyn, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, anti-korruption och affärsetik. Regeringen har identifierat följande internationella principer och riktlinjer som väsentliga för bolag med statligt ägande:

- de tio principerna i FN:s Global Compact,
- FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, och
- OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

Dessa principer och riktlinjer bygger på internationella konventioner och avtal och har formulerats i samarbete mellan stater, företag, arbetstagarorganisationer och andra intressenter i syfte att ge näringslivet vägledning i hantering av risker och affärsmöjligheter inom området hållbart företagande. Det är viktigt att bolag med statligt ägande, utifrån sin bransch och de marknader de verkar på, identifierar och hanterar risker och affärsmöjligheter inom området hållbart företagande.

Agenda 2030 och globala hållbarhetsmål

Världens länder har kommit överens om en gemensam agenda för hållbar utveckling med bl.a. 17 nya globala mål som gäller fram till 2030 – Agenda 2030. I arbetet med att genomföra agendan är alla samhällets aktörer viktiga och näringslivet har en central roll. Bolag med statligt ägande ska inom ramen för sin verksamhet analysera de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 för att identifiera de mål som bolaget genom sin verksamhet påverkar och bidrar till. Bolagen förväntas även identifiera affärsmöjligheter som bidrar till att uppnå de globala hållbarhetsmålen.

Strategiskt arbete

Det är viktigt att bolag med statligt ägande utifrån sin verksamhet och de marknader de verkar på identifierar och hanterar risker och

affärsmöjligheter så att verksamheten bedrivs långsiktigt hållbart från ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv. Det är styrelsens ansvar att integrera hållbart företagande i bolagets affärsstrategi och affärsutveckling samt fastställa strategiska mål för ett hållbart företagande. Målen ska vara få och övergripande, värdeskapande, relevanta för bolagets affärsverksamhet och hållbarhetsutmaningar samt i förekommande fall vara relevanta för bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag. Målen ska även vara långsiktiga, utmanande, uppföljningsbara samt tydliga och enkla att kommunicera.

Transparens

Genom att föra en öppen och konstruktiv dialog med sina viktigaste intressenter agerar bolagen med statligt ägande transparent avseende risker och möjligheter inom området hållbart företagande samt när det gäller hur bolaget arbetar för att hantera dessa. Vidare ska bolag med statligt ägande kommunicera sitt arbete med hållbart företagande såväl externt som internt.

Samarbete

Bolag med statligt ägande förväntas bedriva ett aktivt arbete såväl i den egna verksamheten som i samarbete med affärspartner, kunder, leverantörer och övriga intressenter i syfte att främja kunskapsöverföring och innovativa samarbeten i arbetet inom området hållbart företagande.

2.2 Särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt

Frågan om i vilken utsträckning det är möjligt för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i sina inköp bör besvaras med utgångspunkt i de bestämmelser som under år 2017 infördes i upphandlingslagstiftningen, varigenom upphandlande myndigheter

och enheter ålagts att i vissa fall ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt.

2.2.1 Gällande rätt

En upphandlande myndighet ska, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras. Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts (17 kap. 2 § lagen [2016:1145] om offentlig upphandling, LOU).

Nivåerna på villkoren ska anges enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag. När en upphandlande myndighet ska ange nivån på villkoren, ska den ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som har slutit det centrala kollektivavtal som nivån på villkoren ska motsvara tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt. Om det saknas förutsättningar för myndigheten att ange nivån för ett villkor är den inte skyldig att ställa villkoret (17 kap. 3 § LOU).

Vidare ska en upphandlande myndighet, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner, om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Myndigheten ska även i detta fall kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts. Villkoren får avse att de bestämmelser som gäller där arbetet utförs ska följas (17 kap. 4 § LOU).

Av 17 kap. 1 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Sådana villkor måste accepteras av en anbudsgivare för att denne ska kunna tilldelas kontraktet. Villkoren ska dock inte påverka utvärderingen av anbudet. Det är således inte fråga om tekniska specifikationer, urvals- eller

tilldelningskriterier. Villkoren behöver inte heller vara uppfyllda när anbudet lämnas.²⁵ Av samma lagrum framgår att särskilda villkor för fullgörande av kontrakt ska ha anknytning till det som anskaffas i den mening som avses i 16 kap. 2 § andra stycket LOU och anges i upphandlingsdokumenten. Det är inte tillräckligt att hänvisa till ett kollektivtal i sig och att leverantörerna där själva ska söka upp de villkor som ska gälla. Ett sådant tillvägagångssätt skulle strida mot transparensprincipen, dvs. förutsebarheten i upphandlingsförfarandet.²⁶

Enligt 13 kap. 3 § 1 LOU är det möjligt att utesluta en leverantör som inte iakttar sina miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter från en upphandling.

Bestämmelser motsvarande de ovannämnda finns även för upphandlande enheter enligt de två andra huvudsakliga upphandlingslagarna, dvs. lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Regleringen om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt och koncessioner gäller inte vid upphandling som faller utanför tillämpningsområdet för EU:s upphandlingsdirektiv, dvs. huvudsakligen vid upphandling till värden under de tröskelvärden som gäller för att upphandlingslagstiftningens förfaranderegler ska bli tillämpliga. Regleringen gäller inte heller för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt bilaga 2 till respektive lag, även om en upphandling skulle överskrida tröskelvärdet.

2.2.2 Upphandling som genomförs av bolag med statligt ägande

Bolag med statligt ägande kan vara skyldiga att tillämpa LOU, LUF och LUK, för det fall de omfattas av lagens definition av upphandlande myndighet eller enhet.

Med upphandlande myndighet avses bl.a. offentligt styrda organ och sammanslutningar av sådana organ (1 kap. 22 § LOU, 1 kap 23 § LUF och 1 kap. 21 § LUK). Offentligt styrda organ är juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell

²⁵ Prop. 2015/16:195 s. 801.

²⁶ Prop. 2016/17:163 s. 70.

karaktär, och som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet; vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet; eller i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet (1 kap. 18 § LOU, 1 kap. 17 § LUF och 1 kap. 17 § LUK).

Med upphandlande enhet enligt LUF och LUK avses dels upphandlande myndigheter (inklusive offentligt styrda organ), dels företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över, dels enheter som bedriver verksamhet inom lagens tillämpningsområde med stöd av en ensamrätt eller särskild rättighet. Ett bestämmande inflytande föreligger om en upphandlande myndighet direkt eller indirekt innehar mer än hälften av andelarna i företaget, eller kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieäggande eller motsvarande, eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse eller motsvarande ledningsorgan (1 kap. 22 § LUF och 1 kap. 20 § LUK).

2.2.3 Närmare om särskilda krav på arbetsrättsliga villkor

I förarbetena till den reglering som har återgetts ovan anförde regeringen att det redan tidigare har tagits miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling, men att det har funnits en osäkerhet om framför allt vilka krav som får ställas när det gäller arbetsrättsliga hänsyn. Regeringen bedömde därför att det framförallt fanns behov av klargöranden på det området.²⁷ Vidare konstaterades att anställningsvillkor till stor del regleras av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Enligt regeringens mening bidrar anställningsvillkor som har bestämts i enlighet med vad som gäller enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen till dels ett socialt skydd för berörda arbetstagare, dels konkurrens på lika villkor.²⁸

²⁷ Prop. 2016/17:163 s. 27.

²⁸ Ibid.

Behövlighetsbedömning

En upphandlande myndighet eller enhet ska kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna arbetsrättsliga villkor om det är behövligt. Behov av att ställa sådana krav föreligger vid risk för att oskäligen arbetsvillkor annars skulle förekomma. Till omständigheter som medför att det kan finnas behov av att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor räknas bl.a. att en viss yrkesgrupp riskerar oskäligen arbetsvillkor, att vissa villkor i en bransch är oskäligen eller saknas, att risk för oskäligen arbetsvillkor finns i ett visst geografiskt område, eller att det för en viss grupp av arbetstagare kan konstateras att det förekommer eller finns risk för oskäligen konkurrens med undermåliga anställningsvillkor.²⁹

Av regleringen följer att behovlighetsbedömningen måste göras i den enskilda upphandlingen, dvs. från fall till fall. Bedömningarna kan dock i viss mån schabloniseras, främst genom att hänsyn tas till vilken bransch leverantörerna är verksamma i. Egna och andras erfarenheter från tidigare upphandlingar bör också beaktas. Kunskap kan också komma från bl.a. oberoende organisationer, från arbetsmarknadens parter eller från branscherna själva. Har det vid fullgörandet av en tidigare upphandling visat sig att den personal som genomfört kontraktet inte erbjudits skäligen villkor, finns det anledning att ställa krav på det i nästa upphandling. Om det i framtida upphandlingar sedan visar sig att det har skett en sanering bland leverantörerna och att de erbjuder skäligen arbetsvillkor, kan det finnas anledning att avstå från att ställa villkoren.³⁰

Behovet måste också ha ett samband med det som ska upphandlas och stå i proportion till det. Villkor som träffar alla arbetstagare hos en leverantör trots att endast en viss yrkesgrupp eller viss verksamhet ska fullgöra kontraktet torde inte ha tillräckligt nära samband med den tjänst som upphandlas. Detsamma gäller villkor avseende personal hos leverantören som endast i begränsad utsträckning kommer att beröras av fullgörandet, t.ex. stödjande administrativ personal. Om behovlighetsbedömningen ger vid handen att minst ett av de tre villkoren riskerar att vara oskäligen, ska samtliga villkor ställas för fullgörande av kontraktet. Vid bedömningen måste också beaktas möjligheterna att kunna kontrollera och följa upp de

²⁹ Prop. 2016/17:163 s. 42 ff. och s. 69.

³⁰ Ibid.

uppställda villkoren. De upphandlande myndigheterna och enheterna måste själva, genom leverantören eller genom en tredje part kunna kontrollera att villkoren uppfylls.³¹

Villkor som ska ställas

Det följer av upphandlingsrättsliga principer att de villkor som en upphandlande myndighet eller enhet ställer i en upphandling ska vara proportionerliga i förhållande till ändamålet, dvs. vara nödvändiga för att uppnå det mål som eftersträvas. De arbetsrättsliga villkor som det, när behov finns, är obligatoriskt att ställa för fullgörande av kontrakt har därför avgränsats till att avse lön, semester och arbetstid. I förarbetena har anförts att arbetsgivarens viktigaste skyldighet gentemot arbetstagarna måste vara att betala lön och att lönen är en central del av anställningsavtalet. Kostnaden för lön utgör i många fall en stor del av upphandlingsuppdragets totala kostnad, särskilt i personalintensiva verksamheter såsom byggindustri, städning och uthyrnings- och företagservice. Lönen är därför mycket viktig i fråga om vilka krav som bör ställas för att tillförsäkra arbetstagare skäliga anställningsvillkor och motverka konkurrens med undermåliga sådana. Vidare har anförts att semesterförmåner och arbetstid har en nära koppling till lön. Semesterlönen är direkt kopplad till lönen och löneökningar kan förhandlas i förhållande till semester och arbetstid. Semester och arbetstid är dessutom, i likhet med lön, att anse som grundläggande rättigheter i anställningen.³²

Grundläggande villkor för semester och arbetstid är reglerade i lag.³³ Med lön avses enligt förarbetena den lön som utgår för arbetad tid, och då inte bara grundlönen utan även vissa tillägg som den som utför arbetet kan ha rätt till, t.ex. för obekvämt arbetstid och övertid. Lönebegreppets närmare innehåll torde kunna variera mellan olika branscher och bör därför i det enskilda fallet avgöras med ledning av kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen. Att kontraktet ska fullgöras enligt angivna villkor innebär att det inte är tillräckligt

³¹ Ibid.

³² SOU 2015:78 s. 124 ff.

³³ Se semesterlagen (1977:480) respektive arbetstidslagen (1982:673).

att hänvisa till ett kollektivtval i sig och att leverantörerna där själva ska söka upp de villkor som ska gälla.³⁴

Det kan noteras att det övervägdes att införa en möjlighet för upphandlande myndigheter och enheter att även ställa krav på särskilda arbetsrättsliga villkor avseende försäkringar, tjänstepension, annan ledighet än semester eller annat, utöver de obligatoriska villkoren avseende lön, semester och arbetstid. Någon sådan möjlighet kom dock inte att införas då det bedömdes finnas risk för tillämpningssvårigheter.³⁵

Nivån på de villkor som ska ställas

De arbetsvillkor avseende lön, semester och arbetstid som arbetstagare minst ska tillförsäkras när arbete utförs enligt upphandlingskontraktet ska anges enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska formuleras på ett sätt som möjliggör att arbetstagarna kan erbjudas mer förmånliga villkor än vad som anges i kontraktsvillkoren. För att den upphandlande myndigheten eller enheten ska få kunskap om de villkor som gäller enligt tillämpligt kollektivavtal ska den ge avtalsparterna, dvs. den eller de arbetstagarorganisation/er och arbetsgivarorganisationen/er som är parter i det aktuella kollektivavtalet, möjlighet att lämna uppgift om vilka villkor som enligt avtalet minst ska tillförsäkras arbetstagarna. Parterna behöver dock inte höras om det är obehövligt, vilket kan vara fallet om villkoren redan är kända, t.ex. genom Upphandlingsmyndighetens stödjande arbete. Flera kollektivavtal kan vara tillämpliga för de arbetstagare som ska utföra den upphandlade tjänsten, t.ex. i fall då flera olika yrkesgrupper ska utföra den upphandlade tjänsten. Den upphandlande myndigheten eller enheten måste då ange villkor ur det avtal som gäller för respektive yrkesgrupp. Det kan också förekomma att flera kollektivavtal är tillämpliga på samma arbete. Det är då särskilt betydelsefullt att samråda med parterna för att kunna avgöra vilket avtal som ska tillämpas.³⁶

³⁴ Prop. 2016/17:163 s. 70.

³⁵ Bet. 2016/17:FiU31 s. 9, jfr prop. 2015/16:195.

³⁶ Prop. 2016/17:163 s. 71 f.

I förarbetena har anförts att en viktig förutsättning är att samtliga kollektivavtal anses reglera arbetstagarnas villkor på ett likvärdigt sätt. Att villkor i olika kollektivavtal skiljer sig från varandra på en eller flera punkter innebär sålunda inte att något avtal är mer eller mindre representativt.³⁷ Vidare ansåg regeringen att förmånligare villkor enligt kollektivavtal än enligt lag (såvitt gäller semester och arbetstid) ska tillämpas när nivåerna ska bestämmas, då sådana villkor är uttryck för arbetsmarknadens parter gemensamma uppfattning om vad som ska anses vara skäliga villkor i berörda delar av ett anställningsförhållande.³⁸ Det framhölls också att kollektivavtal är förhandlande i ett sammanhang – t.ex. kan en lägre lön vara kompenserad av en mer förmånlig semesterreglering. De krav som ska ställas i upphandlingen måste därför hämtas ur ett och samma avtal, eftersom det helhetsperspektiv som kollektivavtalen bygger på annars skulle gå förlorad. Regeringen menade också att kollektivavtalets längd bör vägas in vid bedömningen av vilket avtal som ska väljas. Kollektivavtalet bör enligt regeringen gälla minst så länge som avtalstiden för det upphandlade kontraktet, och om så inte fallet bör framgå vad som kommer att gälla när kollektivavtalet har löpt ut – normalt att villkoren enligt det nya kollektivavtalet ska gälla.³⁹

Om den lägsta nivån inte anges i tillämpligt kollektivavtal får den upphandlande myndigheten eller enheten själv bedöma vad som kan antas motsvara den lägsta nivån. Villkoren som ställs ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag, i praktiken semesterlagen och arbetstidslagen. För det fall parterna i kollektivavtalet avviker från en semidispositiv regel och enats om för arbetstagarna mindre förmånliga villkor, ska de villkor som ställs i upphandlingen således ändå motsvara lagens nivå.⁴⁰ Om den upphandlande myndigheten eller enheten trots kontakt med arbetsmarknadens parter inte kan fastställa tillämpliga nivåer på villkoren är den inte skyldig att ställa villkor. Detta undantag tar bl.a. sikte på kollektivavtal utan angivet löneutrymme och utan fastställda lönenivåer (s.k. sifferlösa avtal).⁴¹

³⁷ Anförd prop. s. 35.

³⁸ Anförd prop. s. 36.

³⁹ Anförd prop. s. 45.

⁴⁰ Anförd prop. s. 46 och 71.

⁴¹ Anförd prop. s. 47 och 72.

Internationella förhållanden

Upphandlande myndigheter och enheter ska, om det är behövligt, ställa särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt eller koncessioner när arbete utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Sådana villkor ska ställas i enlighet med International Labour Organisations (ILO) åtta kärnkonventioner om bl.a. föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (ILO-konvention nr 87), om tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (ILO-konvention nr 98), om tvångsarbete eller obligatoriskt arbete (ILO-konvention nr 29), om avskaffande av tvångsarbete (ILO-konvention nr 105), om minimiålder för tillträde till arbete (ILO-konvention nr 138), om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (ILO-konvention nr 111), om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (ILO-konvention nr 100) och om avskaffande av de värsta formerna av barnarbete (ILO-konvention nr 182).⁴²

I förarbetena konstateras att bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor vid upphandling inte syftar till att utsträcka den svenska arbetsrättsens territoriella tillämpningsområde genom villkor i kontrakt. En sådan utvidgning av arbetsrätten genom upphandlingsvillkor skulle enligt regeringen riskera att leda till en direkt eller indirekt diskriminering av leverantörer från andra EU-medlemsstater eller tredje land. Samtidigt ansåg regeringen att offentliga medel inte ska bidra till att arbetstagare som utför arbete i andra länder än Sverige gör detta under förhållanden som inte är förenliga med ILO:s kärnkonventioner.⁴³ Vidare har anförts att det måste anses obehövligt att ange sådana villkor om det på förhand står helt klart att arbetet endast kommer att utföras i Sverige med tillämpning av svensk rätt, men att det i de fall det finns någon, även en ringa, möjlighet att arbetet kan komma att utföras i ett annat land än Sverige ska övervägas om dessa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor ska anges. I sammanhanget måste beaktas att det kan bli aktuellt att en del av uppdraget kan komma att utföras i något annat land, eller att en underleverantör som utför arbete i ett annat land kan komma att anlitas i något skede av arbetet. Med hänsyn till

⁴² Anförd prop. s. 73.

⁴³ Anförd prop. s. 38–39.

att de särskilda villkoren då svensk arbetsrätt inte är tillämplig är av grundläggande karaktär, bör det inte krävas alltför omfattande utredning för att klarlägga att det finns behov i en enskild upphandling av att ställa villkoren.⁴⁴

Enligt aktuell bestämmelse får den upphandlande myndigheten eller enheten ställa som villkor att arbetet ska utföras i enlighet med den arbetsrättsliga lagstiftning som gäller där arbetet utförs. Mot bakgrund av de kontroll- och uppföljningssvårigheter som finns när arbete utförs i andra länder är det dock inte obligatoriskt att ställa sådana villkor.⁴⁵

Underleverantörer

Den upphandlande myndigheten eller enheten ska, när det är behövligt, kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer i alla led av leverantörskedjan, som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet eller koncessionen, uppfyller de särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor som följer av upphandlingskontraktet. Om arbetet utförs där svensk rätt inte är tillämplig ska villkor enligt ILO:s kärnkonventioner anges. Syftet med bestämmelserna är att motverka att de villkor som ställs gentemot huvudleverantören kringgås genom att arbetet helt eller delvis utförs av underleverantörer.⁴⁶ Någon begränsning i hur många led i en kedja av underleverantörer som kan omfattas finns inte i bestämmelserna. I förarbetena har dock angetts hänsyn måste tas till bl.a. vad som är proportionerligt att kräva utifrån produktions- och handelsmönster med hänvisning till globala värdekedjor. Skyldigheten att ställa villkor avser de underleverantörer som direkt medverkar till fullgörandet av kontraktet, oavsett hur många mellanled som finns mellan huvudleverantören och den som direkt fullgör kontraktet. Obligatoriet avser dock inte t.ex. arbete som utförs för att producera materiel som används under en bygg-entreprenad eller vid tillhandahållandet av en tjänst.⁴⁷

⁴⁴ Anförd prop. s. 73.

⁴⁵ Anförd prop. s. 39.

⁴⁶ Anförd prop. s. 52.

⁴⁷ Anförd prop. s. 70 och 73.

Hur villkoren uppfylls av leverantören

Huvudregeln är att leverantörerna minst ska följa de villkor som ställs av den upphandlande myndigheten med utgångspunkt i ett tillämpligt centralt kollektivavtal. Som alternativ till det kan leverantörerna följa ett alternativt centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige, oavsett om de är bundna av det eller inte. Enligt förarbetena ligger det i linje med principen om att kollektivavtalen ska anses likvärdiga och innebär att leverantören uppfyller de ställda kraven även om ett enskilt villkor inte når upp till den nivå som den upphandlande myndigheten krävt. Även ett lokalt avtal kan komma i fråga om leverantören är bunden av ett centralt kollektivavtal och det lokala avtalet är slutet med stöd av ett sådant centralt avtal. Som har framgått i det föregående ska de särskilda arbetsrättsliga villkor som ställs minst motsvara de lägsta som gäller enligt kollektivavtal eller lag, vilket innebär att leverantörer som omfattas av utstationeringslagen (1999:678) också kan uppfylla villkoren. Av utstationeringslagen följer att minst lagstadgade minimivillkor gäller beträffande t.ex. arbetstid och semester. När det gäller lön innebär utstationeringslagen att minimilönen enligt det kollektivavtal som är tillämpligt på arbetet ska uppfyllas.⁴⁸

2.2.4 Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.⁴⁹ Det stöd myndigheten ger i fråga om särskilda arbetsrättsliga villkor kompletteras med information från bl.a. fördjupade studier och samverkan med berörda parter, myndigheter och andra intressenter. Stödet ger vägledning till upphandlande myndigheter och enheter vid bl.a. bedömningen av om och när det finns behov av att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor, hur villkor fastställs, hur leverantörer kan uppfylla villkoren och hur uppföljning kan genomföras. Syftet är att uppnå en enhetlig praktisk tillämpning och därmed en ökad

⁴⁸ Anförd prop. s. 75. Det kan noteras att begreppet minimilön i utstationeringslagen föreslås ersättas med lön, se betänkandet SOU 2019:25 s. 77 ff.

⁴⁹ Se förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

förutsägbarhet. Myndighetens vägledningar är frivilliga att använda.⁵⁰ Det förutsattes i förarbetena till bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor vid upphandling att myndigheten skulle få denna roll.⁵¹

Vägledning för behövlighetsbedömningen

I fråga om behövlighetsbedömningen har Upphandlingsmyndigheten ansett att nedanstående utgångspunkter bör vara vägledande gällande villkor som baseras på kollektivavtal:⁵²

Bedömningen görs lämpligast samtidigt som en marknadsanalys inför en upphandling och utgör därmed en del av bestämningen av kontraktsföremålet, det vill säga det som ska anskaffas. En behövlighetsbedömning är en helhetsbedömning mot bakgrund av riskerna för oskäliga arbetsvillkor och snedvridning av konkurrens i samband med en upphandling. Begreppet behövt innehåller i sig ingen förklaring till när något är behövt eller inte.

Det är varje enskild upphandlande myndighet eller enhet som har ansvaret att utifrån tillgänglig information bedöma om det är behövt att ställa arbetsrättsliga villkor i den enskilda upphandlingen. Utgångspunkt kan tas i Upphandlingsmyndighetens publicerade riskbedömningar för oskäliga arbetsvillkor, egna eller andras erfarenheter, men också olika förutsättningar för den enskilda upphandlingen såsom regionala omständigheter.

Förekomst av flera riskindikatorer för en yrkesgrupp ökar risken för oskäliga arbetsvillkor under kontraktstiden. Bedömningen bör grundas på uppgifter som går att styrka och som indikerar att det finns risk för oskäliga arbetsvillkor under kontraktstiden. Uppgifter kan inhämtas från opartiska källor exempelvis officiell statistik, register och rapporter från Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Konkurrensverket, domstolar med flera, men kan också bygga på uppgifter från arbetsmarknadens parter och branschorganisationer eller från kreditvärderingsinstitut.

⁵⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/> hämtad den 16 juni 2019.

⁵¹ Se bl.a. prop. 2016/17:163 s. 47 f.

⁵² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning-nar-ska-villkoren-stallas/> hämtad den 16 juni 2019.

Bedömningen ska avse faktorer som har anknytning till det som upphandlas, det vill säga vara kopplade till kontraktsföremålet. Det innebär att bedömningen ska ta sikte på de arbetstagar/yrkesgrupper som förväntas utföra det kontrakt som ska upphandlas. Det innebär exempelvis att den personal som utför en viss tjänst ska omfattas, men inte nödvändigtvis administrativ eller annan personal som endast utför indirekta eller mindre arbetsuppgifter.

Behövlighetsbedömningen kan påverkas om det är omöjligt att i förväg förutse från vilka branscher som anbudsgivarna kommer ifrån, till exempel vid innovationsupphandling. Om en innovationsupphandling är utformad på ett sådant sätt att det inte är möjligt för den upphandlande myndigheten eller enheten att förutse exempelvis vilken eller vilka branscher potentiella anbudsgivare kan komma ifrån är det inte behövligt att ställa villkoren.

Vidare har Upphandlingsmyndigheten i dialog med arbetsmarknadens parter och relevanta myndigheter genomfört riskbedömningar inom vissa yrkesgrupper. Bedömningarna har genomförts med utgångspunkt från de riskindikatorer som har redogjorts för under processen för behövlighetsbedömningen. Utöver detta har även inhämtats annan information från arbetsmarknadens parter eller myndigheter som de anser vara väsentliga för att avgöra om det kan förekomma risk för oskäligen arbetsvillkor för arbetstagar när upphandlade kontrakt utförs. Genomförda riskbedömningar har publicerats på Upphandlingsmyndighetens hemsida, som kommer att kompletteras allt eftersom nya bedömningar görs.⁵³

Som har beskrivits i det föregående ska villkor enligt ILO:s kärnkonventioner ställas för fullgörande av kontrakt eller koncessioner när arbete utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Upphandlingsmyndigheten har tagit fram en inköpsprocess för ansvarsfulla leveranskedjor som inkluderar upphandling med särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt. Villkoren på basnivå är utformade för att skyldigheter enligt lagstiftningen avseende arbetsrättsliga villkor när arbetet utförs utanför Sverige ska kunna uppfyllas. Villkoren på avancerad nivå är mer omfattande och omfattar områdena mänskliga

⁵³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning-nar-ska-villkoren-stallas/genomforda-behovlighetsbedomningar/> hämtad den 16 juni 2019.

rättigheter, arbetares rättigheter, miljöhänsyn och anti-korruption som tillsammans utgör hållbara leveranskedjor.⁵⁴

Vägledning för hur villkor fastställs

I upphandlingar där det har bedömts vara behövt att ställa särskilda arbetsrättsliga krav för fullgörande av kontrakt, och som gäller svenska förhållanden, blir den centrala frågan vilket kollektivavtal som är tillämpligt, dvs. varifrån de lägsta nivåerna ska hämtas. Upphandlingsmyndigheten anger att det på Medlingsinstitutets webbplats finns information om kollektivavtal, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Medlingsinstitutet har cirka 680 avtal registrerade. Själva kollektivavtalen är dock inte tillgängliga elektroniskt. Vidare anges att de kollektivavtalsvillkor för utstationerade arbetstagarare som ska lämnas in till Arbetsmiljöverket också kan utgöra en utgångspunkt vid fastställandet av vilka villkor som kan komma att tillämpas vid offentlig upphandling.⁵⁵

Upphandlingsmyndigheten har också gett ut stödmaterial avseende hur upphandlingar med särskilda arbetsrättsliga villkor kan genomföras, i form av bl.a. mallar för kontraktsvillkor.⁵⁶ Vidare har Upphandlingsmyndigheten identifierat att Stockholm, Göteborg och Malmö kommun sedan tidigare har beslutat om att ställa skäliga anställningsvillkor i sina upphandlingar. Enligt myndigheten har de samarbetat sedan 2016 för att, i dialog med arbetsmarknadens parter utforma särskilda arbetsrättsliga villkor avseende lön, semester och arbetstid inom byggbranschen.⁵⁷

⁵⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/villkor-enligt-ilos-karnkonventioner-och-hallbara-leveranskedjor/inkopsprocess-for-ansvarsfulla-leveranskedjor/upphandla/> hämtad den 16 juni 2019.

⁵⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/villkor-enligt-kollektivavtal/faststalla-arbetsrattsliga-villkor/> hämtad den 16 juni 2019.

⁵⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/mallar-for-arbetsrattsliga-villkor/> hämtad den 16 juni 2019.

⁵⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/villkor-enligt-kollektivavtal/lorande-exempel/exempel-pa-arbetsrattsliga-villkor-fran-staderna/> hämtad den 16 juni 2019.

3 Nulägesbeskrivning

Utredningen ska genomföra en nulägesbeskrivning avseende vilka krav bolagen med statligt ägande ställer på sina respektive leverantörer avseende arbetsvillkor. Utredningen har därför genomfört en enkätundersökning ställd till 64 bolag med statligt ägande; dels de två börsnoterade bolagen med statligt ägande, dels bolag vari staten äger minst 50 procent av aktierna. 53 bolag har svarat, dvs. nära 83 procent. Därefter har svar från ytterligare sju bolag inhämtats avseende tillämpning av upphandlingslagstiftningen. Enkätundersökningen har kompletterats med intervjuer med inköps- och/eller hållbarhetsavsvärga vid fem bolag med statligt ägande.

3.1 Tillämpning av upphandlingslagstiftningen

Utredningen har frågat om respektive bolag, inklusive eventuella dotterbolag, tillämpar någon av de tre centrala upphandlingslagarna för hela eller delar av sin verksamhet. Av 60 svarande bolag tillämpar 22 någon eller några av lagarna, varav 18 tillämpar LOU, fyra tillämpar LUF och fyra tillämpar LUK. 14 bolag tillämpar aktuell upphandlingslagstiftning för hela sin verksamhet och åtta bolag för en del av verksamheten. 38 svarande bolag, dvs. drygt 63 procent, tillämpar inte någon av de centrala upphandlingslagarna.⁵⁸

⁵⁸ Vid tiden för undersökningen pågick en rättslig prövning av SJ AB:s skyldighet att upphandla enligt LUF. Att skyldigheten föreligger har därefter slagits fast av Högsta förvaltningsdomstolen (se HFD:s dom den 14 juni 2019 i mål 3999-4000-15).

3.2 Krav på leverantörer

Utredningen har frågat om bolagen med statligt ägande har en uppförandekod eller annan policy för leverantörer, varvid 35 av 53 svarande bolag har uppgett att så är fallet. Utredningen har tagit del av uppförandekod eller motsvarande från 25 bolag och kan konstatera att de varierar i omfattning och uppbyggnad. Somliga är utförliga, uppdateras med jämna mellanrum och är ibland högt detaljerade medan andra är övergripande, tämligen statistiska och främst inriktade på utländska förhållanden.

Av de 53 bolag som svarat uppger 35 att de ställer krav på leverantörer rörande arbetsvillkor.⁵⁹ Det förekommer både att bolag som inte har en särskild uppförandekod för leverantörer ändå ställer krav rörande arbetsvillkor, och att bolag som har en uppförandekod inte ställer krav rörande arbetsvillkor (uppförandekoden kan avse t.ex. affärsetik eller att en leverantör ska följa gällande lagar och regler utan att ta sikte på arbetsvillkor). 19 bolag har uppgett att samma krav gäller för alla bolagets leverantörer och 20 bolag har uppgett att krav ställs på leverantörer i samtliga led av leverantörskedjan. De bolag som ställer krav på leverantörer gör det via uppförandekoder eller motsvarande, i andra former av avtal kopplade till en leverans, eller genom en kombination av de två. I tre fall har det varit otydligt på vilket sätt påstått bindande krav har ställts på leverantörer.

Utredningen har också frågat vilka krav rörande arbetsvillkor som i förekommande fall ställs, och det finns därvid en stor spridning. Flera bolag ställer krav rörande lön, arbetstid och semester. Av de uppförandekoder utredningen har tagit del av framgår dock att detta inte nödvändigtvis innebär att krav ställs på kollektivavtalsliknande villkor. Exempelvis förekommer det att bolag ställer som krav att arbetstagares lön minst ska uppgå till den nationellt lagstadgade minimilönen, vilket uppenbarligen tar sikte på internationella snarare än svenska förhållanden. Det förekommer att krav ställs på t.ex. villkor enligt gällande kollektivavtal, kollektivavtalsliknande anställningsvillkor och lön enligt branschens etablerade lönenivåer. Sådana krav synes dock bara förekomma i en mindre del av de uppförandekoder eller motsvarande som utredningen har tagit del av. Generellt sett kan konstateras att många

⁵⁹ Inklusiva bolag med statligt ägande som är upphandlande myndighet eller enhet.

uppförandekoder är tämligen övergripande och oprecisa såvitt gäller arbetsrättsliga villkor.

Figur 3.1 Kvantitativ sammanställning av enkätsvar

Klicka här för att ange underrubrik.

| | | | | | | | |
|--|----------|----|----|--|--|---------------|----|
| 1. Tillämpar bolaget | | | | | | | |
| | LOU | 18 | | | | | |
| | LUF | 4 | -1 | (Avgår ett bolag som tillämpar LUF utöver annan lag) | | | |
| | LUK | 4 | -3 | (Avgår tre bolag som tillämpar LUK utöver annan lag) | | | |
| | Delsumma | | 22 | | | För hela vh | 14 |
| | Ingen | | 38 | | | För del av vh | 8 |
| | Summa | | 60 | | | Summa | 22 |
| 2. Har bolaget en uppförandekod eller annan policy för leverantörer? | | | | | | | |
| | Ja | 35 | | | | | |
| | Nej | 18 | | | | | |
| | Summa | 53 | | | | | |
| 6. Gäller samma krav på arbetsvillkor för alla bolagets leverantörer? | | | | | | | |
| | Ja | 19 | | | | | |
| | Nej | 16 | | | | | |
| | n/a | 18 | | | | | |
| | Summa | 53 | | | | | |
| 7. Hur många led ner i leverantörskedjan ställer bolaget krav på arbetsvillkor? | | | | | | | |
| | Samtliga | 20 | | | | | |
| | Annat | 15 | | | | | |
| | n/a | 18 | | | | | |
| | Summa | 53 | | | | | |
| 9. Hur ställer bolaget krav på leverantörer (t.ex. genom leveransavtal, uppförandekod)? | | | | | | | |
| | Avtal | 32 | | | | | |
| | Annat | 3 | | | | | |
| | n/a | 18 | | | | | |
| | Summa | 53 | | | | | |

Anm. Sammanställningen avser svaren på de frågor som berörs i avsnittet.

4 Överväganden och förslag

4.1 Behovet av en reglering

Utredningen ska mot bakgrund av befintlig reglering, bestämmelser i statens ägarpolicy och genomförd nulägesbeskrivning analysera behovet av att ställa krav på bolagen med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor.

I förarbetena till den upphandlingsrättsliga regleringen om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt (se avsnitt 2.2 ovan) anförde regeringen att det redan tidigare har tagits miljö-, social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling, men att det har funnits en osäkerhet om framför allt vilka krav som får ställas när det gäller arbetsrättsliga hänsyn. Regeringen bedömde därför att det framförallt fanns behov av klargöranden på det området.⁶⁰ Som framgått i avsnitt 2.2 är vissa bolag med statligt ägande skyldiga att tillämpa upphandlingslagstiftningen och därmed bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt. Flertalet bolag omfattas dock inte av upphandlingslagstiftningen, vilket i sig talar för att det finns ett behov av reglering för att uppnå större enhetlighet. Det kan vidare ifrågasättas om valet av organisationsform för att bedriva statlig verksamhet ska påverka den ambitionsnivå som ska gälla för att ta bl.a. arbetsrättsliga hänsyn, om inte särskilda skäl talar för det.

Genom statens ägarpolicy ställer staten som ägare krav på samtliga bolag inom policyns tillämpningsområde att de ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och arbeta för bl.a. en sund och säker arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter samt goda och anständiga arbetsvillkor. Bolagen ska följa internationella riktlinjer såsom FN:s Global Compact, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och

⁶⁰ Prop. 2016/17:163 s. 27.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Det kan dock konstateras att det inte finns någon uttalad ambition i ägarpolicyen gällande leverantörers arbetsvillkor som motsvarar den upphandlingsrättsliga regleringen.

I de nämnda förarbetena konstaterade regeringen att anställningsvillkor till stor del regleras av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Enligt regeringens mening bidrar anställningsvillkor som har bestämts i enlighet med vad som gäller enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen till dels ett socialt skydd för berörda arbetstagare, dels konkurrens på lika villkor. Den nulägesbeskrivning som utredningen har genomfört visar att många bolag med statligt ägande redan ställer olika former av krav på sina leverantörer. Vilka krav som ställs varierar dock, och i flera fall är kraven rörande arbetsvillkor främst riktade mot leverantörer på utländska högriskmarknader, medan svenska leverantörer inte kravställs eller följs upp på samma sätt.

Några egentliga skäl mot ett kravställande som motsvarar det som redan gäller för de bolag som är upphandlande myndigheter eller enheter har inte framkommit, annat än den generella invändningen att det kan leda till ökade kostnader och till att bolagen då får en annan konkurrenssituation än motsvarande bolag som inte ägs av staten. Som utvecklas nedan i avsnittet om konsekvenser är dessa effekter svåra att kvantifiera. Det har dock inte framkommit annat än att de bolag som tillämpar upphandlingsreglerna kunnat göra detta utan att det inneburit några påtagliga problem för dem eller att det medfört några substantiella kostnadsökningar. En generell utgångspunkt är vidare enligt utredningens mening att det under alla förhållanden inte är önskvärt att bolag med statligt ägande ska använda arbetsvillkor som en konkurrensparameter, annat än i positiv bemärkelse.

Med hänsyn till det behov av klargöranden rörande möjligheten att ta arbetsrättsliga hänsyn som regering och riksdag bedömt föreligga i upphandlingslagstiftningen, avsaknaden av uttalad ambitionsnivå gällande leverantörers arbetsvillkor i statens ägarpolicy, samt de variationer i bolagens kravställande gentemot sina leverantörer som nu föreligger, bedömer utredningen sammanfattningsvis att det finns behov av en reglering som bidrar till ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter respektive de som inte omfattas av

upphandlingslagstiftningen. Det skulle således innebära ett tydliggörande av vad som redan i dag ska gälla; dvs. att bolagen med statligt ägande ska agera föredömligt inom bl.a. området hållbart företagande.

4.2 Formen för en reglering

Utredningen ska vidare analysera i vilken utsträckning det är legalt möjligt för staten som ägare att ställa krav på samtliga bolag med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor, och analysera huruvida sådant krav kan anses förenligt med regeringens bolagsstyrningsprinciper enligt vad som framgår av statens ägarpolicy.

Flertalet bolag med statligt ägande är majoritetsägda av staten och ska därmed tillämpa statens ägarpolicy, som beslutas på respektive bolagsstämma som en anvisning till styrelsen. I övriga bolag, där staten är delägare, verkar staten i dialog med övriga ägare för att policyn ska tillämpas, och den beslutas av bolagsstämman i de fall det finns stöd för det bland ägarna. Utredningen bedömer därför att de krav staten som ägare vill ställa på bolagen med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor kan anges i statens ägarpolicy och därigenom bli en bindande anvisning till styrelsen för respektive bolag inom ägarpolicyns tillämpningsområde. Som framgått ovan är styrningsformen väl etablerad, väl fungerande och den görs bindande för bolagen.

Som har konstaterats i det föregående kan bolagsstämman, där ägaren utövar sitt formella inflytande, ge instruktioner till bolagets styrelse. Det följer av ABL att styrelsen som huvudregel är skyldig att följa bolagsstämmans anvisningar, så länge dessa inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen (se bl.a. 8 kap. 41 § andra stycket ABL), eller går ut på något som är kriminellt eller strider mot goda seder. Denna huvudregel måste dock sättas i relation till kompetensfördelningen mellan bolagsorganen. Det är en allmän princip att ett överordnat bolagsorgan inte bör lämna så ingående anvisningar att det underordnade bolagsorganets kompetensområde i praktiken elimineras.

Enligt utredningens mening är det således möjligt för staten som ägare att på bolagsstämman ställa krav på bolagen med statligt

ägande rörande leverantörers arbetsvillkor. Bolagsstämmans beslut om en sådan riktlinje för bolagens hantering av sin leverantörskedja får anses vara en anvisning till styrelsen på övergripande, strategisk nivå. Hur bolagsstämmans beslut genomförs av bolaget och frågor rörande avtal med enskilda leverantörer skulle alltjämt vara frågor för styrelsen och den verkställande ledningen. Anvisningen utgör således inte en otillbörlig inskränkning av styrelsens och den verkställande ledningens kompetensområden.

Statens ägarpolicy tillämpas inte av vissa bolag där staten är minoritetsägare, vilket skulle kunna tala för en annan form av reglering av nu aktuell fråga. Utredningen bedömer det dock som mest förenligt med principerna för styrning av bolagen med statligt ägande att styrningen sker genom anvisning på bolagsstämma. Alternativet till det är att styrningen, för att vara bindande för bolagen, sker genom lagstiftning som träffar aktiebolag vari staten äger aktier. Enligt utredningens mening talar övervägande skäl dock emot en sådan lagreglering. Det är inte önskvärt att tillskapa en särskild kategori av ”statliga bolag”, utan för att skapa tydlighet och förutsägbarhet bör de regler som gäller för aktiebolag generellt gälla även för bolag med statligt ägande. Det finns exempel på lagstiftning som uteslutande omfattar bolag med statligt ägande, och inte privat ägda aktiebolag, såsom lagen om revision av statlig verksamhet m.m. i tillämpliga delar. Det saknar dock förebild att genom lagstiftning styra bolag där staten saknar ett bestämmande eller dominerande inflytande i rättslig mening. Sådan lagstiftning skulle potentiellt sett, om den ska omfatta även minoritetsägda bolag, innebära att staten även med en mycket liten ägarandel skulle kunna vidta långtgående åtgärder i bolag utan hänsyn till övriga aktieägare. En sådan ordning är inte rimlig. Utredningen anser således att de systematiska nackdelarna med särslagstiftning påtagligt överväger fördelarna med en reglering som direkt träffar samtliga bolag med statligt ägande. Sammanfattningsvis innebär detta att det mest ändamålsenliga är att kraven bör anges i statens ägarpolicy.

4.3 Regleringens utformning

För att kunna lämna lämpliga förslag till reglering behöver utredningen också överväga vilka krav som bör ställas. Utredningen

finner det därvid naturligt att utgå från bestämmelserna i upphandlingslagstiftningen om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt; dels då utredningen har bedömt att det finns behov av en reglering som bidrar till ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndighet eller enhet respektive dem som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen, dels då bestämmelserna i upphandlingslagstiftningen tidigare har belysts i ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete.

4.3.1 Krav på bolagen med statligt ägande

Förslag: Bolag med statligt ägande ska vara skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer vid samtliga inköp till ett värde som överstiger det tröskelvärde för centrala upphandlande myndigheters upphandling av varor och tjänster som följer av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav ska även gälla då ett bolag avser att göra flera inköp från samma leverantör och det sammanlagda värdet av inköpen under ett räkenskapsår kan beräknas överstiga tröskelvärdet.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer ska gälla när det är behövligt.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav ska framgå av statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande och därigenom bli en bindande anvisning till styrelsen för respektive bolag inom ägarpolicyens tillämpningsområde.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande ska tillämpas enligt principen följ eller förklara. Det innebär att om det saknas förutsättningar för ett bolag med statligt ägande att ställa ett eller flera krav på en leverantör eller en grupp leverantörer, kan bolaget avstå från att ställa sådant krav.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav enligt statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande ska inte gälla vid specifika upphandlingar genomförda av bolag med statligt ägande i enlighet med upphandlingslagstiftningen, dvs. av en upphandlande myndighet eller enhet.

Skälen för utredningens förslag: Enligt de upphandlingsrättsliga bestämmelserna ska särskilda arbetsrättsliga villkor ställas om det är behövligt vid upphandling över de s.k. tröskelvärdena. Tröskelvärdena beslutas av Europeiska kommissionen och revideras vartannat år. Tröskelvärdena skiljer sig åt beroende på tillämplig upphandlingslag, vad som upphandlas och vem som upphandlar. För närvarande uppgår tröskelvärdet för en central upphandlande myndighets upphandling av varor och tjänster enligt LOU till drygt 1,36 miljoner kronor.⁶¹

För bolag med statligt ägande som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen finns i och för sig inget hinder för att alla inköp, eller inköp till ett lägre belopp än tröskelvärdena, omfattas av krav rörande leverantörers arbetsvillkor. Enligt utredningens mening finns dock två skäl som talar för att sådana krav ändå ska gälla endast vid inköp över tröskelvärdena. Dels främjar det önskemålet om enhetlighet mellan bolag med statligt ägande, dels begränsar det eventuella negativa effekter för små och medelstora företag, vilket också var ett skäl som regeringen anförde vid utformningen av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor.⁶² Samtidigt är det önskvärt att nu aktuell reglering är så enkel som möjligt att tillämpa, och att endast ett tröskelvärde ska vara referenspunkt. Att bedöma tillämpligheten av en viss lag eller ett visst förfarande för den som i övrigt inte tillämpar den aktuella lagen är vanskligt och förenat med avgränsningsproblem. Vid en sammantagen bedömning av fördelarna med en fullständig överensstämmelse med upphandlingslagstiftningen respektive en tydlig, anpassad och enkelt tillämpbar reglering anser utredningen att det sistnämnda väger tyngre. Utredningen bedömer därför att ordningen bör vara att krav rörande leverantörers arbetsvillkor ska ställas vid inköp som överstiger det vid var tid gällande tröskelvärdet för centrala upphandlande myndigheters upphandling av varor och tjänster enligt LOU. Det är i praktiken det primärt aktuella tröskelvärdet avseende offentlig upphandling av varor och tjänster som är den naturliga jämförelsepunkten.

⁶¹ Tillkännagivande (2018:34) om tröskelvärden vid offentlig upphandling, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/troskelvarden/> hämtad 2019-05-14.

⁶² Prop. 2016/17:163 s. 59.

Vidare ska upphandlande myndigheter och enheter ställa särskilda arbetsrättsliga villkor om det är behövligt. Utredningen delar uppfattningen att det finns vissa branscher och vissa geografiska områden som är mer utsatta än andra i fråga om oskäliga arbetsvillkor. Bolagen med statligt ägande bör således endast vara skyldiga att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer när behov av det föreligger. Behovet bör, liksom i fråga om de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor, avse risken för oskäliga arbetsvillkor, dvs. risken för att villkoren avviker från en godtagbar nivå, och ska därför ske utifrån arbetstagarnas perspektiv.⁶³ En bedömning av risken för oskäliga arbetsvillkor bör utgå från flera faktorer, såsom att en viss yrkesgrupp riskerar oskäliga arbetsvillkor, att vissa villkor i en bransch är oskäliga eller saknas, att risk för oskäliga arbetsvillkor finns i ett visst geografiskt område eller att det för en viss grupp arbetstagare kan konstateras att det förekommer eller finns risk för oskälig konkurrens med undermåliga anställningsvillkor. Om bedömningen ger vid handen att risk för oskäliga villkor föreligger inom minst ett av de tre områdena lön, arbetstid eller semester bör krav ställas inom samtliga tre områden, vilket motsvarar vad som gäller i fråga om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt.

Som regeringen anförde vid utformningen av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor ställer det stora krav på de upphandlande myndigheterna och enheterna att göra dessa behövlighetsbedömningar, då de upphandlande myndigheterna och enheterna inte själva kan förväntas ha kunskap om de arbetsvillkor som gäller för hela arbetsmarknaden.⁶⁴ Den reglering som nu är aktuell är tänkt att tillämpas av flertalet bolag med statligt ägande, vilka sinsemellan varierar kraftigt i storlek och resurser. Som har anförts ovan bör den därför utformas så att den är så enkel att tillämpa som möjligt. I praktiken kommer det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller upphandlande myndigheter och enheter att utgöra god vägledning även för bolagen med statligt ägande vid bedömning av behovet av att ställa arbetsrättsliga krav i nu aktuellt avseende. Egna och andras erfarenheter från tidigare inköp torde också vara en viktig informationskälla om i vilka situationer det kan vara aktuellt att

⁶³ Anförd prop. s. 69.

⁶⁴ Anförd prop. s. 43.

ställa krav på leverantörer gällande arbetsvillkor. Kunskap kan också komma från bl.a. oberoende organisationer, arbetsmarknadens parter eller branscherna själva.

Bolagen med statligt ägande styrs liksom privat ägda aktiebolag med aktiebolagslagen som grund. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ där aktieägaren utövar sitt formella inflytande, och bl.a. kan ge instruktioner till bolagets styrelse. Flertalet bolag med statligt ägande är majoritetsägda av staten och ska därmed tillämpa statens ägarpolicy, som beslutas på respektive bolagsstämma som en anvisning till styrelsen. I övriga bolag, där staten är delägare, verkar staten i dialog med övriga ägare för att policyn ska tillämpas, och den beslutas av bolagsstämman i de fall det finns stöd för det bland ägarna. De krav staten som ägare vill ställa på bolagen med statligt ägande rörande leverantörers arbetsvillkor ska därför anges i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande, och därigenom bli en bindande anvisning till styrelsen för respektive bolag inom ägarpolicyns tillämpningsområde.

Det kan vidare noteras att om en upphandlande myndighet eller enhet inte kan fastställa tillämpliga nivåer på de särskilda arbetsrättsliga villkoren är den inte skyldig att ställa villkor, vilket bör gälla även i det nu aktuella sammanhanget men utformat som en möjlighet till undantag enligt principen följ eller förklara. Med en sådan princip blir det möjligt för bolagen att ha enhetliga villkor för alla leverantörer och branscher där behov av det bedöms föreligga, samtidigt som det finns möjlighet att göra undantag, t.ex. i sådana fall då bolaget behöver köpa tjänster från vissa konsulter och andra mycket specialiserade leverantörer som inte är villiga att godta de villkor som annars skulle ställas, om nivåerna för de villkor som ska ställas inte framgår av tillämpliga kollektivavtal, eller om arbetsmarknadens parter inte lämnar ut avtalen. Det bör framhållas att ett bolag naturligtvis är fritt att ställa ytterligare krav på leverantörer utöver vad som anges i statens ägarpolicy. Det övergripande kravet på att agera föredömligt som gäller enligt statens ägarpolicy bör leda till att bolagen gör just det, när det är ändamålsenligt.

Principen följ eller förklara är välkänd inom bolagsstyrning och uttrycks bl.a. i Svensk kod för bolagsstyrning och i regeringens riktlinjer för extern rapportering för bolag med statligt ägande. Det ligger i sakens natur att principen om följ eller förklara innebär att

undantag endast bör ske med restriktivitet. Enligt utredningens mening bör undantag i nu aktuell fråga kunna göras endast då en tillämpning skulle medföra en olägenhet för bolaget som inte står i proportion till ändamålet med regeln. Principen innebär också att för det fall undantag görs ska det på lämpligt sätt förklaras av bolaget, dvs. redovisas, motiveras och dokumenteras så att aktieägare(n) och andra intressenter kan följa vilka åtgärder bolaget har vidtagit för att säkerställa skäliga arbetsvillkor hos sina leverantörer.

Den reglering som här övervägs kan inte ersätta skyldigheten att tillämpa upphandlingslagstiftningen för de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter. En möjlighet är därvid att ålägga samtliga bolag med statligt ägande att vid inköp förfara enligt relevanta bestämmelser i upphandlingslagstiftningen om särskilda arbetsrättsliga villkor. En sådan ordning skulle tillgodose önskemålet om ökad enhetlighet. Utredningen bedömer emellertid att de upphandlingsrättsliga bestämmelserna kan medföra icke ändamålsenliga begränsningar i hur krav på leverantörers arbetsvillkor utformas och ställs av sådana bolag som inte är upphandlande myndigheter eller enheter, och även i övrigt leda till tillämpningsproblem för dem som inte i övrigt omfattas av den berörda lagstiftningen.

Det kan också anses vara principiellt mer rättvisande att staten i egenskap av aktieägare ställer generella krav på bolagen med statligt ägande och att de bolag som är skyldiga att tillämpa upphandlingslagstiftningen undantas, snarare än att upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde utsträcks. De fortsatta övervägandena kommer således att avse hur bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor kan överföras och vid behov modifieras för tillämpning av de bolag med statligt ägande som inte är upphandlande myndigheter eller enheter.

4.3.2 Krav på leverantörer

Förslag: Bolagen med statligt ägande ska ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer genom en generellt tillämpbar uppförandekod eller motsvarande som görs till del av de enskilda avtalen med bolagens leverantörer och kompletteras med de villkor som ska gälla för den enskilde leverantören.

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.

De arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören ska också gälla för eventuella underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande. Det ska åläggas huvudleverantören att säkerställa att underleverantörer, och så vidare i alla led av leverantörskedjan, tillförsäkrar sina anställda villkor motsvarande de som följer av de arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören.

Skälen för utredningens förslag: Som har redovisats i avsnitt 3 ovan ställer flera bolag med statligt ägande redan i dag olika former av generella krav på sina leverantörer i t.ex. uppförandekoder och leverantörskoder. Genom att dessa generella koder görs till del av de specifika leveransavtalen med bolagens leverantörer blir kodens bestämmelser civilrättsligt bindande för leverantören. Utredningen bedömer att denna form för kravställning gentemot leverantörer bör gälla även i nu aktuell fråga. Staten som ägare bör alltså genom statens ägarpolicy ålägga bolagen med statligt ägande att i sin tur vidareförmedla aktuella krav på arbetsrättsliga villkor till sina leverantörer genom att en generellt tillämpbar uppförandekod eller motsvarande som görs till del av de enskilda avtalen med bolagens leverantörer. I de enskilda avtalen kommer de generella kraven att behöva kompletteras med de specifika villkor som ska gälla för en viss leverantör. Att endast hänvisa till vad som gäller enligt kollektivavtal kan inte anses vara tydligt nog eftersom dessa inte nödvändigtvis är allmänt tillgängliga.

Utredningen bedömer vidare att det bör åligga respektive bolag med statligt ägande att närmare utforma en sådan uppförandekod med utgångspunkt i respektive bolags verksamhet och förutsättningar. Det sagda skulle innebära ett nytt åliggande för bolagen, eftersom något krav på att använda en uppförandekod inte uttryckligen föreligger i dag. Det motsvarar dock vad som i dagsläget anges i statens ägarpolicy om bl.a. utformningen av strategiska mål för hållbart företagande. De krav som anges av staten som ägare ska dock utgöra miniminivå vid utformningen av uppförandekoden i aktuell fråga. Därvid får förutsättas att samtliga nya leveransavtal

utformas med beaktande av skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav och att befintliga avtal bör omförhandlas med beaktande av skyldigheten, i den utsträckning det kan göras utan att det medför oskäligen svårigheter eller kostnader för bolaget med statligt ägande.

Som har noterats tidigare anses särskilda arbetsrättsliga villkor som träffar alla arbetstagare hos en leverantör, trots att endast en viss yrkesgrupp eller viss verksamhet ska fullgöra kontraktet, inte ha tillräckligt nära samband med den vara eller tjänst som upphandlas för att vara proportionerliga i upphandlingsrättslig mening. I fråga om bolag med statligt ägande som inte är upphandlande myndigheter eller enheter föreligger inte samma skäl att göra en sådan avgränsning. Arbetsrättsliga krav ska dock ställas på en leverantör när det finns behov av det i samband med ett inköp. Således följer det att de krav om arbetsvillkor som bolagen ställer på sina leverantörer bör avse de av leverantörens anställda som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande.

I syfte att motverka att de villkor som ställs gentemot huvudleverantören kringgås genom att arbetet helt eller delvis utförs av underleverantörer bedömer utredningen att de krav som ställs på huvudleverantören också bör gälla för eventuella underleverantörer. Bolagen med statligt ägande bör således kräva av sina leverantörer att dessa i sin tur ska säkerställa att deras leverantörer, och så vidare i alla led av leverantörskedjan, erbjuder sina anställda de villkor som följer av uppförandekoden enligt ovan.

De upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor saknar begränsning i hur många led i en kedja av underleverantörer som kan omfattas, och utredningen ser inte skäl att här göra en snävare avgränsning. I förarbetena till de upphandlingsrättsliga bestämmelserna har dock anförts att hänsyn måste tas till bl.a. vad som är proportionerligt att kräva utifrån produktions- och handelsmönster med hänvisning till globala värdekedjor. Utredningen menar med ledning av detta att kraven på arbetsvillkor bör omfatta de underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den aktuella varan eller tjänsten, men inte sådana underleverantörer som endast indirekt bidrar till den vara eller tjänst som slutligen levereras till bolaget med statligt ägande.

4.3.3 Arbetsrättsliga krav

Förslag: Bolagen med statligt ägande ska när det är behövt kräva att leverantörer tillförsäkrar sina anställda vissa villkor avseende lön, arbetstid och semester.

Leverantörer ska därvid tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal, eller villkor enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara dem som följer av lag. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska leverantören minst tillförsäkra sina anställda villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

Skälen för utredningens förslag: Som har redogjorts för ovan avser de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor lön, arbetstid och semester. I förarbetena har anförts att arbetsgivarens viktigaste skyldighet gentemot arbetstagarna måste vara att betala lön och att lönen är en central del av anställningsavtalet. Vidare har anförts att semesterförmåner och arbetstid har en nära koppling till lön. Semesterlönen är direkt kopplad till lönen och löneökningar kan förhandlas i förhållande till semester och arbetstid. Semester och arbetstid är dessutom, i likhet med lön, att anse som grundläggande rättigheter i anställningen.⁶⁵ Enligt utredningens mening är det av samma skäl naturligt att även de krav på leverantörer som övervägs i detta sammanhang ska omfatta lön, arbetstid och semester.

Som har noterats i avsnitt 2.2 övervägdes att även inkludera villkor avseende pension och försäkring i de särskilda arbetsrättsliga villkor som ska ställas enligt upphandlingslagstiftningen. Regeringens och riksdagens slutliga bedömning blev dock att sådana villkor inte skulle inkluderas. Bland annat anfördes, med hänvisning till remissinstanserna, att de kollektivavtalade tjänstepensionerna och försäkringarna tecknas för alla anställda och för anställningen som helhet, och att det inte är praktiskt möjligt att koppla villkoren till kontraktsföremålet.⁶⁶

⁶⁵ SOU 2015:78 s. 124 ff.

⁶⁶ Prop. 2016/17:163 s. 32.

Utredningen har övervägt huruvida det är möjligt och lämpligt att bolagen med statligt ägande ska ställa krav även avseende pension och försäkring. Som har anförts ovan bedömer utredningen att de krav som ställs på leverantörer skulle kunna avse samtliga leverantörens anställda. Därmed skulle behovet av att kunna koppla de krav som ställs till den specifika vara eller tjänst som levereras saknas. De krav som nu övervägs skulle således rent principiellt kunna inkludera även pension och försäkring. Samtidigt behöver en avvägning göras så att regleringen blir tydlig och lätt att tillämpa för såväl bolagen med statligt ägande som dess leverantörer.

För att krav ska kunna ställas på leverantörer torde det vara nödvändigt att de villkor som ska avtalas om kan relateras till någon viss, på förhand känd referenspunkt. Det finns enligt utredningens mening en påtaglig risk för att leverantörer anser det oskäligt att ingå avtal där det först i ett senare skede kan avgöras vad det precisa innehållet i avtalet egentligen är. För arbetstid och semester finns lagstadgade miniminivåer som referenspunkt, men för lön avgörs miniminivån i en svensk kontext genom kollektivavtal, vilka förvaltas av avtalsparterna och inte nödvändigtvis är allmänt tillgängliga. Till stöd för upphandlande myndigheters och enheters tillämpning av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor har Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att sammanställa information om arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten har gett ut stödmaterial avseende hur upphandlingar med särskilda arbetsrättsliga villkor kan genomföras i form av bl.a. mallar för kontraktsvillkor. Upphandlingsmyndighetens stödmaterial och information torde bli av vikt även för bolagen med statligt ägande för att kunna avgöra vilka krav som ska ställas på leverantörer genom generella uppförandekoder och i de enskilda avtalen med leverantörer. Därutöver kan bolagen genom sin egen verksamhet ha viss uppfattning om vilka villkor som är skäliga. Utredningen bedömer inte att det kan krävas att bolagen med statligt ägande ska skaffa sig tillgång till information utöver vad som finns tillgängligt genom det upphandlingsrättsliga stödet och genom egna erfarenheter och tidigare uppföljning av leverantörskedjan.

Utredningen bedömer således att en avgränsning bör göras så att även bolagen med statligt ägande ska ställa krav avseende lön, arbetstid och semester. Detta främjar också enhetligheten mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndighet eller

enhet respektive de som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Utredningens utgångspunkt är därmed att en eventuell utsträckning av de upphandlingsrättsliga kraven kommer att få genomslag även beträffande bolagen med statligt ägande, vilket är önskvärt.

Förhållandet till kollektivavtal

Grundläggande villkor för semester och arbetstid är reglerade i lag, medan lön endast regleras i kollektivavtal.

Ett alternativ som har övervägts är att bolagen med statligt ägande ska kräva att deras leverantörer tecknar kollektivavtal, i den utsträckning det inte strider mot utstationeringslagen. Utredningen bedömer dock att det finns övervägande skäl som talar emot en sådan ordning. Dels skulle ett sådant krav kunna innebära en icke ändamålsenlig begränsning av små och medelstora företags möjlighet att leverera till bolagen med statligt ägande, liksom av möjligheten för bolagen med statligt ägande att t.ex. köpa tjänster från vissa konsulter och andra mycket specialiserade leverantörer. Dels skulle det, genom att kravet ställs efter ett åläggande som omfattar samtliga bolag med statligt ägande genom statens ägarpolicy, kunna uppfattas som ett avsteg från den svenska arbetsmarknadsmodellen, där lön och andra villkor regleras i frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att krav ska utformas så att leverantörer i aktuella delar ska tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal, eller enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara dem som följer av lag. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska leverantören minst tillförsäkra sina anställda villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

Såvitt gäller semester och arbetstid innebär detta att för det fall parterna i ett tillämpligt kollektivavtal har enats om förmånligare villkor i avtalet än vad som följer av lag, ska en leverantör alltid vara skyldig att erbjuda sina anställda villkor som motsvarar de avtalade. Har parterna i ett tillämpligt kollektivavtal i stället avvikit från en

semidispositiv regel och enats om för arbetstagarna mindre förmånliga villkor, är en leverantör som inte är bunden av kollektivavtalet skyldig att erbjuda sina anställda de lagstadgade villkoren.

Med lön avser utredningen, i likhet med regeringen i förarbetena till de upphandlingsrättsliga bestämmelserna, den lön som utgår för arbetad tid, och då inte bara grundlönen utan även vissa tillägg som den som utför arbetet kan ha rätt till, t.ex. för obekvämt arbetstid och övertid. Utredningen har ingen annan uppfattning än att lönebegreppet närmare innehåll kan varierna mellan olika branscher och att vägledning även i detta avseende kan hämtas utifrån vad som gäller enligt den upphandlingsrättsliga regleringen.

Av utstationeringslagen följer att minst lagstadgade minimivillkor gäller beträffande t.ex. arbetstid och semester. När det gäller lön innebär utstationeringslagen att minimilönen enligt det kollektivavtal som är tillämpligt på arbetet ska uppfyllas.⁶⁷

I likhet med de överväganden som regeringen gjorde i samband med införandet av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor bedömer utredningen att de krav som ska ställas på leverantörer måste hämtas ur ett och samma kollektivavtal, eftersom det helhetsperspektiv som kollektivavtalen bygger på annars skulle gå förlorat. Vidare bör det, om ett tillämpligt kollektivavtal löper ut under avtalstiden, framgå vad som kommer att gälla därefter. Normalt sett torde motsvarande villkor enligt det nya kollektivavtalet komma att gälla.

Det saknas enligt utredningens mening skäl för att kräva att bolagen med statligt ägande ska ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som har slutit det centrala kollektivavtal som villkoren hämtas ur tillfälle att yttra sig, på det sätt som gäller enligt de upphandlingsrättsliga bestämmelserna. Bolagen har ändå naturligtvis möjlighet att söka vägledning hos kollektivavtalsparterna för att avgöra vilket kollektivavtal som är tillämpligt på ett visst arbete. Ett sådant förfarande är enligt utredningens mening ändamålsenligt men det behöver inte uttryckligen regleras.

⁶⁷ Det kan noteras att begreppet minimilön i utstationeringslagen föreslås ersättas med lön, se betänkandet SOU 2019:25 s. 77 ff.

Internationella förhållanden

Det kan antas att flera bolag med statligt ägande köper varor och tjänster av leverantörer och underleverantörer i utlandet, där svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Om parterna inte valt vilket lands lag som är tillämplig är huvudregeln enligt den s.k. Rom I-förordningen⁶⁸ att ett anställningsavtal ska vara underkastat lagen i det land där arbetet vanligen utförs. Inom denna ram är det i och för sig möjligt att genom avtal kräva att utländska leverantörer ska erbjuda sina anställda villkor som motsvarar de som förekommer på den svenska arbetsmarknaden, i vart fall i den utsträckning sådana krav inte skulle strida mot lagstiftning i det land där leverantören är verksam. Utredningen bedömer det emellertid som svårt att på detta sätt utsträcka den svenska arbetsrättens territoriella tillämpningsområde. Det riskerar i stället att medföra betydande svårigheter för bolagen med statligt ägande att köpa varor och tjänster på den internationella marknaden, vilket också påtalades i samband med den nulägesbeskrivning som redovisas i avsnitt 3.

I förarbetena till de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor anförde regeringen att offentliga medel inte ska bidra till att arbetstagare som utför arbete i andra länder än Sverige gör detta under förhållanden som inte är förenliga med ILO:s kärnkonventioner. När arbete utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska upphandlande myndigheter och enheter således, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Enligt utredningens mening är det lämpligt att bolagen med statligt ägande ställer minst samma krav på sina leverantörer i internationella förhållanden. Det ska dock vara möjligt att ställa mer ingående krav även i internationella förhållanden, om ett bolag med statligt ägande bedömer det som önskvärt utifrån bolagets kännedom om sin leverantörskedja och de förhållanden som kan råda i olika geografiska områden.

Som har redogjorts för tidigare gäller ILO:s kärnkonventioner bl.a. föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (ILO-konvention nr 87), tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (ILO-konvention nr

⁶⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

98), tvångsarbete eller obligatoriskt arbete (ILO-konvention nr 29), avskaffande av tvångsarbete (ILO-konvention nr 105), minimiålder för tillträde till arbete (ILO-konvention nr 138), diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (ILO-konvention nr 111), lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (ILO-konvention nr 100) och avskaffande av de värsta formerna av barnarbete (ILO-konvention nr 182).

4.3.4 Hur kraven efterlevs

Förslag: Bolagen med statligt ägande ska regelbundet följa upp hur leverantörer efterlever de arbetsrättsliga krav som har ställts genom avtal. Hur uppföljningen ska ske ska bestämmas av respektive bolag.

Bolagen ska följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer ställer motsvarande krav på underleverantörer.

Bolagen ska avgöra vilka åtgärder som ska vidtas vid ett eventuellt avtalsbrott avseende de arbetsrättsliga kraven.

Bolagen ska på lämpligt sätt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skäligen arbetsvillkor hos sina leverantörer, så att aktieägare(n) och andra intressenter kan följa bolagens arbete med en hållbar leverantörskedja.

Skälen för utredningens förslag: Som har angetts ovan ska kraven rörande leverantörers arbetsvillkor ställas genom civilrättsligt bindande avtal. Utredningen anser inte att ett konstaterade av leverantörens arbetsvillkor ska vara avgörande för möjligheten att i ett första skede kunna ingå leveransavtal med ett bolag med statligt ägande. Enligt utredningens mening skulle det ställa alltför höga krav på bolagen med statligt ägande att ålägga dem att i förväg rent faktiskt godkänna samtliga leverantörer och underleverantörer, särskilt mot bakgrund av bolagens varierande storlek och resurstillgång, även om det naturligtvis är möjligt att ha en sådan godkännandeprocess för de bolag som anser det önskvärt utifrån de egna förutsättningarna. Utredningen bedömer i stället att tyngdpunkten, utöver civilrättslig skyldighet, ska ligga på uppföljning av hur leverantörerna uppfyller de avtalade kraven.

Hur uppföljningen ska ske i praktiken bör bestämmas av respektive bolag med statligt ägande, som är part i de aktuella leveransavtalen och har bäst kännedom om sina leverantörer och deras förutsättningar. Med ledning av den nulägesbeskrivning som utredningen har genomfört bör uppföljningen dock kunna omfatta t.ex. självskattningar genomförda av leverantörerna, s.k. skrivbordsrevisioner av leverantörer och besök på plats hos leverantörer. Vidare torde uppföljningen varieras utifrån parametrar såsom bedömd risk för överträdelse, bransch och geografiskt område. Sammantaget bedömer utredningen att det finns tillräckligt goda förutsättningar för bolagen med statligt ägande att följa upp de krav som ställs.

Det får förutsättas att kraven på leverantörer om arbetsvillkor omfattas av bl.a. de villkor om hävning och andra sanktioner som vanligen ingår i leveransavtal, och att det således finns ett tydligt incitament för den enskilde leverantören att efterleva vad som har avtalats och möjliggöra uppföljning av det. Med stöd av den nulägesbeskrivning som utredningen har genomfört kan det också antas att många leverantörer är intresserade av att ha en dialog med sina kunder i syfte att säkerställa en långsiktig relation. Liksom i fråga om hur uppföljningen ska ske bör det dock överlämnas till respektive bolag med statligt ägande att bedöma vad som i olika fall är lämplig åtgärd för det fall en leverantör begår avtalsbrott avseende de arbetsrättsliga kraven.

En annan aspekt som kan medföra svårigheter kan vara hur uppföljning ska ske gentemot underleverantörer. Enligt utredningens bedömning kommer det i normalfallet att åligga huvudleverantören att ställa krav på och följa upp efterlevnaden gentemot underleverantörer. Det kommer dock att ankomma på bolaget med statligt ägande att följa upp i vilken utsträckning huvudleverantören faktiskt agerar gentemot underleverantörer, för att det ska vara meningsfullt att ställa krav även gentemot underleverantörer. Det är dock naturligt att uppföljningens omfattning påverkas av hur många led ner i leverantörskedjan som avses. Flera bolag med statligt ägande har redan i dag uppförandekoder som gäller i alla leverantörsled, men där uppföljningen i praktiken är avgränsad på olika sätt. Sannolikt kommer bolagens uppföljning gentemot underleverantörer även framgent att variera och bör anpassas utifrån

de risker för avsteg som kan identifieras i det enskilda avtalsförhållandet. Den ordning som nu övervägs avviker därvidlag inte från vad som redan gäller i avtalsrättsliga sammanhang.

Som har anförts i avsnitt 4.3.2 ovan bör bolagen med statligt ägande på ett lämpligt sätt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skäligen arbetsvillkor hos sina leverantörer, så att aktieägare(n) och andra intressenter kan följa bolagens arbete. Enligt utredningens mening kan det därvid inte vara fråga om att redovisa alla leveransavtal som ett bolag har ingått, vilket dels torde kunna bli mycket omfattande, dels kunna vara känsligt ur ett affärsperspektiv. Det torde dock vara möjligt och ändamålsenligt att på ett mer övergripande plan, t.ex. i bolagets hållbarhetsredovisning, redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits i förhållande till leverantörskedjan. I det sammanhanget torde det också i principiella termer kunna redovisas vilka undantag från skyldigheten att ställa krav som kan ha gjorts enligt principen följ eller förklara. På så vis ges aktieägare(n) och andra intressenter möjlighet att följa bolagens arbete med en hållbar leverantörskedja gentemot vad som anges i statens ägarpolicy.

4.3.5 Reglering i statens ägarpolicy

Utredningen ska, om så bedöms lämpligt, lämna förslag till hur krav på kollektivavtalsliknande villkor vid inköp ska formaliseras, i statens ägarpolicy eller på annat sätt. Utredningen lämnar följande förslag till reglering i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande.

Tillämpningsområde

Som ett led i arbetet för att säkerställa det sociala skyddet genom att förhindra illojal konkurrens med undermåliga arbetsvillkor ska bolag med statligt ägande ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer vid inköp till ett värde som överstiger det tröskelvärde för centrala upphandlande myndigheters upphandling av varor och tjänster som följer av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav ska även gälla då ett bolag avser att göra flera inköp från samma

leverantör och det sammanlagda värdet av inköpen under ett räkenskapsår kan beräknas överstiga tröskelvärdet.

Arbetsrättsliga krav på leverantörer ska ställas när det är behövt.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer ska tillämpas enligt principen följ eller förklara. Det innebär att om det saknas förutsättningar för ett bolag med statligt ägande att ställa ett eller flera krav på en leverantör eller en grupp leverantörer, kan bolaget avstå från att ställa sådant krav. Ett bolag bör ställa krav på leverantörer utöver vad som här anges när det är ändamålsenligt.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer enligt vad som här anges ska inte gälla vid upphandling genomförd av bolag med statligt ägande i enlighet med upphandlagstiftningen, dvs. av en upphandlande myndighet eller enhet.

Kravställning

Leverantörer ska tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal, eller villkor enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara dem som följer av lag. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska leverantören minst tillförsäkra sina anställda villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

Arbetsrättsliga krav ska ställas genom en generellt tillämpbar uppförandekod eller motsvarande som görs till del av de enskilda avtalen med bolagens leverantörer och kompletteras med de villkor som ska gälla för den enskilde leverantören.

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.

De arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören ska också gälla för eventuella underleverantörer i alla led som direkt medverkar till framställandet av den vara eller tjänst som ska levereras till bolaget med statligt ägande. Det ska åläggas huvudleverantören att säkerställa att underleverantörer, och så vidare i alla led av leverantörskedjan, tillförsäkrar sina anställda

villkor motsvarande de som följer av de arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören.

Uppföljning och redovisning

Bolagen med statligt ägande ska:

- regelbundet följa upp hur leverantörer efterlever de arbetsrättsliga krav som har ställts genom avtal;
- följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer ställer motsvarande krav på underleverantörer;
- avgöra vilka åtgärder som ska vidtas vid ett eventuellt avtalsbrott avseende de arbetsrättsliga kraven; och
- på lämpligt sätt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa skäliga arbetsvillkor hos sina leverantörer, så att aktieägare och andra intressenter kan följa bolagens arbete med en hållbar leverantörskedja.

4.3.6 Från vilken tidpunkt bör de nya kraven gälla?

Förslag: Skyldigheten för bolagen med statligt ägande att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer införs på årsstämmorna 2020.

Skälen för utredningens förslag: Förslaget om att krav på arbetsrättsliga villkor i vissa sammanhang ska ställas av bolagen med statligt ägande bör genomföras så snart som möjligt. Enligt utredningens mening är en lämplig ordning att regeringen fattar beslut om en uppdatering av statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande i linje med utredningens förslag inför kommande period med ordinarie bolagsstämmor (årsstämmor) i bolagen med statligt ägande våren 2020, då årsstämman i respektive bolag fattar beslut om ägarpolicy som en anvisning till styrelsen. Det skulle innebära att de nya kraven som regel börjar införas fr.o.m. april 2020 i bolagen inom ägarpolicyens tillämpningsområde. Bolagen behöver därefter uppdatera eller ta fram en uppförandekod eller liknade generellt tillämpligt policydokument för inköp. Som utredningen har redogjort för ovan ska kraven omfatta nya leverantörsavtal. Befintliga avtal ska vid behov omförhandlas. Principen om

följ eller förklara gäller även i detta avseende. Första tillfället för bolagen att redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer bör bli i samband med redovisningen av verksamhetsåret 2020, dvs. under våren 2021.

5 Konsekvensanalys

Utredningen ska genomföra en konsekvensanalys med avseende särskilt på legala, finansiella och operationella effekter, på kort och lång sikt, för bolagen med statligt ägande av de förslag som lämnas, samt analysera de eventuella riskerna förenade med förslagen, särskilt med avseende på om de kan innebära en snedvridning av konkurrensförutsättningarna för bolagen med statligt ägande.

Utredningens förslag träffar samtliga bolag med statligt ägande inom tillämpningsområdet för statens ägarpolicy. Förslagen kommer också att beröra företag som ingår avtal med bolag med statligt ägande inom ägarpolicyens tillämpningsområde, underleverantörer till dessa och de arbetstagare som sysselsätts hos leverantörer och underleverantörer. Vidare kan förslagen påverka hur potentiella leverantörer vill och kan ingå avtal med bolagen med statligt ägande. Förslagen gäller dock inte vid upphandling genomförd av bolag med statligt ägande som är en upphandlande myndighet eller enhet.

5.1 Effekter på kort och lång sikt för bolagen med statligt ägande

5.1.1 Ökade kostnader för bolag med statligt ägande

Utifrån svaren i den enkätundersökning utredningen har genomfört kan det antas att en utökad skyldighet för bolagen med statligt ägande att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer kommer att öka bolagens samlade kostnader för inköp. Det kan röra sig om initiala kostnader för att t.ex. utarbeta en uppförandekod som är anpassad till skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav och att anpassa

standardavtal. Därtill kan komma löpande kostnader för att göra behovsbedömningar och fastställa de specifika villkor som ska ingå i det enskilda leveransavtalet, samt kostnader för uppföljning av leverantörers efterlevnad av vad som har avtalats. I den utsträckning en utökad kravbild innebär högre kostnader för leverantörer, kan dessa kostnader komma att vältras över på bolagen med statligt ägande genom prissättningen. I likhet med vad som bedömdes när det gäller kravet på särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt vid offentlig upphandling kan dock inte antas annat än att villkoren annat än marginellt påverkar leverantörernas anbud.

Eventuella kostnadsökningar låter sig inte beräknas på aggregerad nivå och i vilken utsträckning ett enskilt bolag får vidkännas ökade kostnader torde variera utifrån de olika bolagens förutsättningar. Det kan konstateras att flera bolag med statligt ägande redan tillämpar uppförandekoder samt ställer och följer upp krav i någon form på leverantörer, vilket torde innebära att den reglering som här föreslås totalt sett inte kommer att kräva någon särskilt omfattande anpassning. Utredningens förslag är begränsat till att gälla inköp över tröskelvärdet för statlig myndighets offentliga upphandling av varor och tjänster, då bolaget med statligt ägande har bedömt att det föreligger behov av att ställa arbetsrättsliga krav. Med ledning av svaren i utredningens enkätundersökning kan det antas att vissa bolag med statligt ägande bedriver en så begränsad verksamhet att de inte gör inköp över tröskelvärdet och därför i praktiken inte kommer att påverkas av utredningens förslag. Vidare bedömer utredningen att bolagen med statligt ägande kan dra nytta av det stöd avseende tillämpningen av bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt som finns tillgängligt hos Upphandlingsmyndigheten i fråga om såväl bedömningen av när behov finns att ställa arbetsrättsliga krav som nivåerna på de villkor som ska avtalas. Utredningen föreslår också att respektive bolag med statligt ägande ska bedöma hur leverantörers efterlevnad av vad som har avtalats ska följas upp. Allt detta torde bidra till att motverka eventuella kostnadsökningar.

I samband med införandet av de upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt anförde regeringen att det enligt den föregående utredningen var oklart om en ökad användning av särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor kommer att öka kostnaderna för

upphandlande myndigheter och enheter.⁶⁹ Det kan konstateras att regeringen ändå bedömde det som önskvärt att införa bestämmelserna i syfte att motverka oskäliga arbetsvillkor. Det resonemanget är giltigt även i nu aktuellt sammanhang. Det har inte framkommit att utredningens förslag skulle medföra sådana ökade kostnader för bolagen med statligt ägande att det överväger behovet av den föreslagna regleringen.

5.1.2 Andra effekter för bolagen med statligt ägande

Utredningen förutsätter att samtliga nya leveransavtal som ingås av bolag med statligt ägande inom ägarpolycyns tillämpningsområde utformas med beaktande av skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav, och att befintliga avtal omförhandlas med beaktande av skyldigheten i den utsträckning det kan göras utan att det medför oskäliga svårigheter eller kostnader för bolagen med statligt ägande. Detta kommer att påverka bolagen med statligt ägande legalt och operationellt såtillvida att det kommer att finnas nya avtalsvillkor att förhandla om och följa upp gentemot bolagens leverantörer. Det har dock inte, vare sig i svaren i utredningens enkätundersökning eller i annat sammanhang, framkommit något skäl att tro att affärsrelationerna mellan bolagen med statligt ägande och deras leverantörer kommer att försämrats till följd av utredningens förslag.

Det kan inte uteslutas att en ökad kravbild från bolagen med statligt ägande kan påverka hur potentiella leverantörer vill och kan ingå avtal med dem. Typiskt sett torde det finnas flera konkurrerande leverantörer inom ett visst område, så att det även med arbetsrättsliga krav är möjligt att köpa en nödvändig vara eller tjänst utan opropotionerlig svårighet eller fördyring. Vidare föreslår utredningen att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga krav ska tillämpas enligt principen följ eller förklara. Denna princip bör tillämpas med restriktivitet, men ger bolagen med statligt ägande handlingsutrymme i sådana situationer då det saknas förutsättningar att ställa de arbetsrättsliga krav som annars hade varit aktuella. Det torde alltså inte föreligga någon risk för att utredningens förslag ska leda till att bolag med statligt ägande inte längre kan anskaffa de varor och tjänster som är erforderliga för verksamheten.

⁶⁹ Prop. 2016/17:163 s. 63.

Utredningen föreslår att skyldigheten för bolag med statligt ägande att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer ska regleras i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande. Skyldigheten innebär att bolagen i samband med att avtal ingås med leverantörer ska ställa krav på att dessa ska tillförsäkra sina anställda vissa villkor avseende lön, arbetstid och semester, när det är behövligt. Detta innebär att regleringen vilar på civilrättslig grund och är förenlig med såväl principerna för styrning av bolag med statligt ägande som med bolagens möjligheter att själva avgöra vilka leverantörer de vill ingå avtal med.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att utredningens förslag kommer att ha endast begränsade legala och operationella effekter för bolagen med statligt ägande på kort och lång sikt.

5.2 Risker förenade med ett utökat kravställande

5.2.1 Konkurrensförutsättningarna för bolag med statligt ägande

I statens ägarpolicy anføres att regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta bolagen med statligt ägande så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och, i förekommande fall, att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Vidare anser regeringen att det är av största vikt att bolagen förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål. Det anges också att regeringens förvaltningsprinciper i huvudsak följer OECD:s riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag, som i sin tur framhåller att statliga bolagsägare bör verka för lika förutsättningar för bolag med statligt respektive privat ägande att agera på marknaden.⁷⁰

Utredningens förslag innebär att bolagen med statligt ägande genom ägarstyrning underkastas en reglering som inte gäller för bolag med privat ägande, i syfte att motverka förekomsten av oskäligen avtalsvillkor och att i aktuellt avseende skapa större enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är

⁷⁰ "Level playing field" enligt OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition.

upphandlande myndighet eller enhet respektive de som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Detta medför en risk för att bolagen med statligt ägande åläggs att agera på ett mindre flexibelt sätt än deras privat ägda konkurrenter. En skillnad i ägarstyrning behöver dock inte i sig innebära en försämring av förutsättningarna för bolagen med statligt ägande att framgångsrikt konkurrera. De upphandlingsrättsliga bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt som utredningens förslag utgår ifrån syftar till att motverka oskäligen arbetsvillkor genom att tillse att arbetstagare tillförsäkras vissa villkor enligt de lägsta nivåer som gäller enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen, eller enligt ILO:s kärnkonventioner. Bolagen med statlig ägande är genom statens ägarpolicy ålagda att agera föredömligt inom området hållbart företagande, vilket bl.a. omfattar att verka för goda och anständiga arbetsvillkor. Det kan inte anses vara förenligt med ett föredömligt agerande att konkurrera genom att köpa varor och tjänster som är producerade under villkor som inte når de lägsta nivåer som generellt sett gäller på arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer således att de förslag som här lämnas innebär en konkretisering av det befintliga kravet på bolag med statligt ägande att agera föredömligt inom området hållbart företagande. Svaren i utredningens enkätundersökning ger inte heller vid handen att en tydligare reglering av vilka krav som i vissa fall ska ställas på leverantörer skulle påverka bolagens konkurrensförmåga på något annat än ett marginellt sätt.

5.2.2 Ökade kostnader för leverantörer och underleverantörer

För leverantörer och underleverantörer till bolag med statligt ägande som inte tillämpar kollektivavtalsenliga villkor, villkor enligt tillämplig arbetsrättslig lagstiftning eller villkor enligt ILO:s kärnkonventioner kan ökade kostnader förekomma till följd av att det ställs arbetsrättsliga krav i leveransavtalen. Som har berörts ovan kan en sådan kostnadsökning också komma att vältras över på bolagen med statligt ägande genom prissättningen. Utredningens förslag syftar dock till att leverantörer i vart fall ska tillförsäkra sina anställda villkor enligt de lägsta nivåer beträffande lön, arbetstid och semester som generellt sett gäller på arbetsmarknaden. En eventuell

kostnadsökning får således anses acceptabel mot bakgrund av att oskäliga arbetsvillkor inte bör vara ett konkurrensmedel för bolagen med statligt ägande.

5.2.3 Små och medelstora företag

I samband med att bestämmelserna om särskilda upphandlingsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt infördes i upphandlingslagstiftningen konstaterade att små företag inte har kollektivavtal i samma grad som större företag.⁷¹ Utredningens förslag kan således ha särskilda konsekvenser för små och medelstora företags möjlighet att vara leverantör och underleverantör till bolag med statligt ägande.

Utredningens förslag gäller inköp till ett värde som överstiger det upphandlingsrättsliga tröskelvärdet för statlig myndighets upphandling enligt LOU vilket torde begränsa den negativa effekten för små och medelstora företag, som typiskt sett levererar för mindre belopp än större företag. Vidare får de allra flesta seriösa företag, såväl små som stora, redan i dag antas tillförsäkra sina anställda villkor till sådana nivåer att de uppfyller de krav som kan komma att ställas av bolagen med statligt ägande. 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. Sådana uppgifter måste en arbetsgivare ändå hålla ordnade, och det kan därmed inte anses alltför betungande för små och medelstora företag att möjliggöra uppföljningen.

5.3 Övriga konsekvenser

5.3.1 Statens budget

Utredningen konstaterar att bolagen med statligt ägande kommer att kunna tillgodogöra sig det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller för tillämpning av bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt. Det stödet är

⁷¹ SOU 2015:78 s. 181.

allmänt tillgängligt och följer av Upphandlingsmyndighetens befintliga uppdrag. Därmed får utredningens förslag inga konsekvenser för statens budget.

5.3.2 Den personliga integriteten

Utredningens förslag innebär att information om arbetstagares villkor kommer att lämnas ut till bolag med statligt ägande eller huvudleverantörer inom ramen för uppföljning av avtalade arbetsrättsliga krav. I samband med att bestämmelserna om särskilda arbetsrättsliga villkor för fullgörande av kontrakt infördes i upphandlingslagstiftningen bedömde regeringen att motsvarande hantering av personuppgifter var förenlig med den då gällande personuppgiftslagen (1998:204).⁷² Utredningen har inte skäl att göra en annan bedömning i förhållande till den nu gällande s.k. dataskyddsförordningen (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 94/46/EG).

5.3.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Utredningens förslag påverkar inte arbetsmarknadens parter ansvar för vilka villkor som gäller på den svenska arbetsmarknaden, och syftar inte heller till att utsträcka den svenska arbetsrättens territoriella tillämpningsområde. Som har anförts ovan vilar den reglering som föreslås helt på civilrättslig grund i form av aktiebolagsrättslig ägarstyrning av bolagen med statligt ägande samt avtalsrättsliga överenskommelser mellan bolagen och leverantörer.

Utredningens förslag innebär att leverantörer i förekommande fall ska tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal, eller villkor enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. För arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal medför förslagen således ingen förändring. För arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal, och för vilka svensk arbetsrätt är

⁷² Prop. 2016/17:163 s. 68.

tillämplig, kommer kollektivavtalade villkor dock att bli tillämpliga för arbetstagare även hos sådan arbetsgivare. Utredningens förslag innebär dock att det är villkor enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som ska anges, vilket motsvarar vad arbetsmarknadens parter har bedömt som skäligena minimivillkor.

De villkor som avtalas ska enligt utredningens förslag alltid minst motsvara de som följer av lag, vilket inkluderar utstationeringslagen. Förslagen påverkar således inte tillämpningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Utredningsuppdrag

Bilaga till regeringskanslibeslut den 26 juni 2018, N2018/03898/BSÄ

Bakgrund

Regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta de hel- och delägda bolagen med statligt ägande aktivt och professionellt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.

Statens ägarpolicy ska tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande. I de delägda bolagen verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicy ska tillämpas. Statens bolagsstyrning syftar bl.a. till att bolagen med statligt ägande ska agera föredömligt inom området hållbart företagande vilket innefattar att bolagen ska arbeta för en sund och säker arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter samt goda och anständiga arbetsvillkor.

Bolag med statligt ägande är privaträttsliga subjekt och lyder som utgångspunkt under samma lagar som privatägda bolag. Ett antal bolag, varav några är anslagsfinansierade, är s.k. upphandlande myndighet eller upphandlande enhet och lyder därmed under upphandlingslagstiftningen.

Som ett led i genomförandet av EU-direktiv inom området har ändringar i de tre upphandlingslagarna trätt ikraft under 2017. I de nya upphandlingslagarna finns bl.a. tydligare regler om miljö-, arbetsrättslig och social hänsyn i upphandling. Vad gäller arbetsrättsliga villkor vid upphandling ställs krav på upphandlande myndigheter och enheter att – i de upphandlingar som överskrider EU-direktivens tröskelvärden – ställa villkor på lön, semester och arbetstid, om det är behövligt och det går att fastställa.

Uppdraget

Uppdraget innebär att utreda förutsättningarna för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande, dvs. även de bolag som inte är upphandlande myndigheter eller enheter, ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i alla sina inköp, dvs. när bolaget ingår kontrakt med leverantör för köp av vara eller tjänst.

Utredaren ska

- analysera i vilken utsträckning det är legalt möjligt för staten som ägare att kräva att samtliga bolag med statligt ägande ska ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i sina inköp,
- genomföra en nulägesbeskrivning avseende vilka krav bolagen med statligt ägande ställer på sina respektive leverantörer avseende arbetsvillkor,
- mot bakgrund av befintlig reglering och bestämmelser i statens ägarpolicy, samt nulägesbeskrivningen enligt ovan, analysera behovet för staten att ställa sådant krav på bolagen med statligt ägande,
- analysera huruvida sådant krav kan anses förenligt med regeringens bolagsstyrningsprinciper enligt vad som framgår av statens ägarpolicy,
- genomföra konsekvensanalys med avseende särskilt på legala, finansiella och operationella effekter, på kort och lång sikt, för bolagen med statligt ägande, av införandet av sådant krav och bolagens uppföljning av dess efterlevnad,
- analysera de eventuella riskerna förenade med införandet av sådant krav, särskilt med avseende på om det kan innebära en snedvridning av konkurrensförutsättningarna för bolagen med statligt ägande,
- om så bedöms lämpligt, lämna förslag till hur sådant krav bör formaliseras, i statens ägarpolicy eller på annat sätt, samt
- samråda med Upphandlingsmyndigheten.

Redovisning

Redovisning av uppdraget ska ske löpande under den tid som utredarens förordnande gäller. Uppdraget ska redovisas slutligt i en promemoria senast den 30 juni 2019.

Enkät avseende vilka krav på arbetsvillkor bolagen med statligt ägande ställer på leverantörer

Sammanfattning av frågeformulär

1. Tillämpar Bolaget

| | Ja | Nej |
|-----|--------------------------|--------------------------|
| LOU | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| LUF | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| LUK | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Om Ja ovan, tillämpar Bolaget lagen för

hela verksamheten

del av verksamheten

2. Har Bolaget en uppförandekod eller annan policy för leverantörer?

| Ja | Nej |
|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Om Ja ovan, vilka internationella riktlinjer beaktas i Bolagets policy (t.ex. FN:s Global Compact, ILO:s kärnkonventioner, FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter)?

Om Nej ovan, varför inte?

3. Har Bolaget intressentdialoger som berör arbetsvillkor?

Ja Nej

Om Ja ovan, med vilka och hur ofta?

Om Ja ovan, hur hanteras resultatet av dialogen?

4. Ställer Bolaget krav rörande arbetsvillkor på leverantörer?

Ja Nej

Om Ja ovan, vilka krav ställs?

| | |
|------------------------------------|--------------------------|
| lön | <input type="checkbox"/> |
| arbetstid | <input type="checkbox"/> |
| semester | <input type="checkbox"/> |
| försäkringar | <input type="checkbox"/> |
| tjänstepension | <input type="checkbox"/> |
| annan ledighet än semester | <input type="checkbox"/> |
| fackföreningsfrihet | <input type="checkbox"/> |
| rätt till kollektiva förhandlingar | <input type="checkbox"/> |
| arbetsmiljö | <input type="checkbox"/> |
| hälsa | <input type="checkbox"/> |
| säkerhet | <input type="checkbox"/> |
| annat | <input type="checkbox"/> |

Om annat, ange vad:

5. Avseende vilka av leverantörens anställda ställer Bolaget krav på arbetsvillkor?

| | |
|---|--------------------------|
| samtliga anställda | <input type="checkbox"/> |
| de anställda som är berörda av aktuell leverans | <input type="checkbox"/> |
| inga | <input type="checkbox"/> |
| annat urval | <input type="checkbox"/> |

Om annat urval, ange vad:

6. Gäller samma krav på arbetsvillkor för alla Bolagets leverantörer?

Ja Nej

Om Nej ovan, vad är grunden för urval?

7. Hur många led ner i leverantörskedjan ställer Bolaget krav på arbetsvillkor?

8. Vilka nivåer gäller för de krav på arbetsvillkor som Bolaget ställer och vad är utgångspunkten för respektive nivå?

9. Hur ställer Bolaget krav på leverantörer (t.ex. genom leveransavtal, uppförandekod)?

10. Hur följer Bolaget upp att leverantörer följer de krav på arbetsvillkor som har ställts?

11. Om Bolaget upptäcker att en leverantör avviker från de krav på arbetsvillkor som har ställts, vilka åtgärder vidtas?

12. Hur redovisar Bolaget sin uppföljning av leverantörers arbetsvillkor (oavsett om krav på arbetsvillkor har ställts eller ej), med avseende på

- a) vad som redovisas,
- b) var redovisningen sker, och
- c) hur ofta redovisning sker?

13. Vilka effekter har det på Bolagets verksamhet att ställa krav på leverantörer avseende arbetsvillkor?

14. Om ett uttryckligt krav ställdes på Bolaget att i sin tur ställa vissa krav rörande arbetsvillkor på leverantörer, vilka effekter skulle det ha på Bolagets verksamhet?

Svaret ska ange följande:

| Effekter | Tidsperspektiv | |
|------------------|----------------|-----------|
| Legala | Kort sikt | Lång sikt |
| Finansiella | | |
| Operationella | | |
| Eventuella andra | | |

15. Om ett uttryckligt krav ställdes på Bolaget att i sin tur ställa vissa krav rörande arbetsvillkor på leverantörer, bedömer Bolaget att det i så fall finns risk för
- snedvridning av Bolagets konkurrensförutsättningar,
 - ökade kostnader i samband med Bolagets inköp, eller
 - icke ändamålsenlig begränsning av vilka leverantörer Bolaget kan anlita?
16. Övriga synpunkter och kommentarer med anledning av utredningens uppdrag.

Departementsserien 2019

Kronologisk förteckning

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. Ju.
2. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. S.
3. Tydligare regler vid konsumentavtal. Ju.
4. Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Ku.
5. Passdatalog – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Ju.
6. Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. Ju.
7. Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. A.
8. Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. Fö.
9. En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. Ju.
10. Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. Ju.
11. Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. UD.
12. Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. Ju.
13. Etableringsjobb. A.
14. En stängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. Ju.
15. Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor. Ku.
16. Sweden's Eighth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention M.
17. Kompletterande bestämmelser till ny EU-förordning om sprängämnesprekursorer. Ju.
18. Digital kommunikation i domstolsprocesser. Ju.
19. Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan. N.
20. Stärkt skydd för den enskilde vid estetiska behandlingar. Ny lag om kirurgiska ingrepp och injektionsbehandlingar. S.
21. Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser. N.
22. Ett stärkt straffrättsligt skydd mot upprepad trafikbrottslighet och en utvärdering av den nedre promillegränsen för sjöfylleri. Ju.
23. Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter. A.
24. Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen vid införandet av utvecklingstid. A.
25. Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande. N.

Departementsserien 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. [7]

Etableringsjobb. [13]

Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter. [23]

Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen vid införandet av utvecklingstid. [24]

Försvarsdepartementet

Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. [8]

Justitiedepartementet

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. [1]

Tydligare regler vid konsumentavtal. [3]

Passdatalag
– en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. [5]

Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. [6]

En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. [9]

Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. [10]

Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. [12]

En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. [14]

Kompletterande bestämmelser till ny EU-förordning om sprängämnesprekursorer. [17]

Digital kommunikation i domstolsprocesser. [18]

Ett stärkt straffrättsligt skydd mot upprepad trafikbrottslighet och en utvärdering av den nedre promillegränsen för sjöfylleri. [22]

Kulturdepartementet

Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. [4]

Långsiktighet och stadga i arbetet framåt – en myndighet för romska frågor. [15]

Miljödepartementet

Sweden's Eighth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention [16]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan. [19]

Märkning och registrering av katter – ett förslag och dess konsekvenser. [21]

Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande. [25]

Socialdepartementet

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. [2]

Stärkt skydd för den enskilde vid estetiska behandlingar. Ny lag om kirurgiska ingrepp och injektionsbehandlingar. [20]

Utrikesdepartementet

Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. [11]