



Handläggare
Stefan Tengbom
Telefon: 08-508 11 847

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Serviceenämnden återoppar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen


Christer Edfelt
Förvaltningschef


Liselotte Engलगren
Avdelningschef

Sammanfattning

Inför kommunstyrelsens behandling av Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) har utredningen remitterats till serviceenämnden för synpunkter.

Regeringen tillsatte 2014 en särskild utredare med uppdrag att analysera hur uttryckliga krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i de nya kommande upphandlingslagarna. Utredningen konstaterar att det är möjligt att införa bestämmelser om att villkor enligt kollektivavtal ska ställas i offentlig upphandling, men att det är komplicerat.

Utredningen föreslår att upphandlande myndigheter ska ange lön, semester och arbetstid som obligatoriska särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i offentlig upphandling när det är behövligt med hänsyn till den bransch upphandlingen avser. Villkoren ska även omfatta underleverantörer. Upphandlingsmyndigheten föreslås få uppgiften att bestämma i vilka fall villkor ska ställas och nivå på dessa.



Förvaltningen anser att det redan i dag finns möjlighet att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, men att dessa sällan har utnyttjats på grund av osäkerhet kring vilka krav som kan ställas och hur långtgående dessa kan vara. Det är därför värdetfullt att det tydligt klargörs i kommande lagstiftning vilka krav som får ställas och under vilka förutsättningar.

Ärendets beredning

Inför kommunstyrelsens behandling av Remiss av Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) har utredningen remitterats bl a till servicenämnden för yttrande senast 5 oktober 2015.

Ärendet har beretts inom serviceförvaltningens upphandlingsavdelning.

Sammanfattning av remissen

I de nya EU-direktiven för offentlig upphandling har möjligheten att ställa sociala krav förtydligats och det framhålls att offentlig upphandling är ett instrument för att uppnå hållbar tillväxt.

Regeringen tillsatte i december 2014 en särskild utredare med uppdrag att analysera hur uttryckliga krav på villkor enligt kollektivavtal kan föras in i de nya kommande upphandlingslagarna¹. Uppdraget omfattade också att analysera hur krav kan ställas på att varor, tjänster och byggentreprenader produceras, tillhandahålls och utförs på sådant sätt att ILO:s (internationella arbetsorganisationen) kännkonventioner respekteras, liksom arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal, där arbetet utförs om det inte utförs i Sverige. Som exempel på kännkonventioner kan nämnas förbud mot tvångs- och straffarbete (nr 29) och föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (nr 87).

¹ Offentlig upphandling styrs av ett antal olika lagar som reglerar hur det offentliga ska göra sina upphandlingar. I första hand styrs upphandlingar enligt reglerna i: lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. 2014 antog Europaparlamentet nya direktiv på upphandlingsområdet, vilka ska implementeras i den svenska lagstiftningen senast under våren 2016.



Utredningen konstaterar att det är möjligt att införa bestämmelser om att villkor enligt kollektivavtal ska ställas i offentlig upphandling, men att det är komplicerat.

Syftet med att ställa arbetsrättsliga villkor anges vara att säkerställa att leverantörer ska erbjuda sina arbetstagare skäliga villkor och att konkurrens inte ska ske med undermåliga anställningsvillkor.

Utredningens förslag innebär, i korthet, att upphandlande myndigheter ska ange lön, semester och arbetstid som obligatoriska särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor i offentliga upphandlingar när det är behövt med hänsyn till den bransch upphandlingen avser (d.v.s. om det inom den aktuella branschen bedöms föreligga risker för undermåliga arbets- och anställningsvillkor).

Upphandlingsmyndigheten föreslås få en viktig roll att bestämma i vilka fall villkor ska ställas och nivån på dessa.

De särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska bestämmas enligt den lägsta nivå som följer av lag.

Vidare föreslås att upphandlande myndigheter ska kunna ställa fler villkor än de tre obligatoriska (t ex försäkringar, tjänstepension, annan ledighet).

Krav att följa svenska arbetsrättsliga regler kan endast ställas på arbete som utförs i Sverige, varför andra villkor måste ställas för att säkerställa att arbete inte utförs med oskäliga arbetsförhållanden utanför Sverige. Utredningen föreslår att när en offentlig upphandling avser arbete som utförs utanför Sverige ska villkor enligt IL O:s kämnkonventioner ställas. Upphandlingsmyndigheten föreslås få i uppdrag att utarbeta föreskrifter för vilka principer och rättigheter enligt IL O-konventionerna som ska gälla som särskilda kontraktsvillkor i sådana upphandlingar.

De särskilda arbetsrättsliga kraven, liksom tillämpningen av IL O:s kämnkonventioner vid arbete som utförs utanför Sverige, föreslås omfatta även underleverantörer, i alla led av leverantörskedjan, som direkt medverkar till att uppfylla kontraktet. Leverantören ska, som ett särskilt villkor, säkerställa att dennes underleverantörer lever upp till kraven.



Förvaltningens synpunkter och förslag

Det finns redan i dag möjlighet att ställa särskilda arbetsrättsliga kontraktsvillkor, men dessa har sällan utnyttjats på grund av osäkerhet kring vilka krav som kan ställas och hur långtgående dessa kan vara. Det är därför värdefullt att det tydligt klargörs i kommande lagsättning vilka krav som får ställas och under vilka förutsättningar.

Serviceförvaltningen gör ingen juridisk bedömning av utredningens förslag eller hur dessa förhåller sig till de nya EU-direktiven och nu gällande rätt, utan förvaltningens synpunkter är av mer praktisk karaktär.

Upphandlingsmyndigheten föreslås ges i uppdrag att avgöra inom vilka branscher obligatoriska särskilda arbetsrättsliga villkor ska tillämpas. Det anges dock inte närmare hur en "bransch" ska definieras och på vilka premisser en viss bransch ska definieras som en "riskbransch".

Att fastställa vilka krav som ska ställas beträffande de föreslagna obligatoriska kraven lön, semester och arbetstid blir en grannlaga uppgift, då antalet kollektivavtal är stort och då det inom samma bransch ofta finns flera olika kollektivavtal. Kollektivavtal är heller inte med nödvändighet allmänt tillgängliga. Det kan också påpekas, vilket utredningen också gör, att kollektivavtalen främst tolkas utifrån partsavsikten, vilket kan göra det svårt för en utomstående att tolka reglerna även om denne har tillgång till avtalet.

Det är bra att Uphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att utarbeta föreskrifter för tillämpning av ILÖ:s kärnkonventioner vid offentlig upphandling som avser arbete som utförs utanför Sverige. Det innebär dock en stor och troligen resurskrävande utmaning för de upphandlande myndigheterna att följa upp att dessa villkor följs. Det samma gäller vid uppföljning av hur underleverantörer uppfyller kraven, särskilt vid köp av varor där leverantörskedjorna kan vara långa och svåröverskådliga och ofta är belägna utanför Sverige. De upphandlande myndigheterna måste ges förutsättningar att bedriva en bra och kontinuerlig uppföljning av de krav som ställs.

Bilaga

1. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. (SOU 2015:78):
Innehållsförteckning och sammanfattning.