

Näringsdepartementet

Avdelningen för bolag med statligt ägande

Endast per email till

n.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till

maurice.forslund@regeringskansliet.se

Stockholm 17 januari 2020

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

N2019/03037/BSÄ

Systembolaget har beretts möjlighet att avge remissyttrande avseende rubricerad promemoria, vilket vi tackar för och önskar lämna nedan synpunkter.

Allmänna synpunkter på förslaget

Systembolaget ställer sig positivt till förslaget att det i statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande ("**statens ägarpolicy**") införs en skyldighet att ställa vissa arbetsrättsliga krav för att dels motverka oskäliga arbetsvillkor, dels bidra till ökad enhetlighet mellan de bolag med statligt ägande som är upphandlande myndigheter eller enheter respektive de som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Systembolaget anser att det är av stor vikt att regleringens utformning förtydligas för att undvika misstolkning och för att tydligare uppnå överensstämmelse med såväl befintliga krav på hållbart företagande i statens ägarpolicy som skälen till förslaget som anges i promemorian. De delar som skulle vara värdefullt att förtydliga är följande.

- Att skyldigheten att ställa vissa arbetsrättsliga krav utgör minimikrav (om än utifrån principen följ eller förklara), och således inte kan missförstås som en inskränkning av de mer långtgående krav som redan följer av att agera föredömligt inom området hållbart företagande.
- Att förtydliga vilka typer av särskilda arbetsrättsliga villkor som avses och i sammanhanget att kravställningen "*tillförsäkra sina anställda villkor enligt kollektivavtal*" inte innebär att det föreligger krav på leverantörer att teckna kollektivavtal.
- Att de villkor som huvudleverantör ska säkerställa att underleverantör, i alla led i leverantörskedjan, tillförsäkras sina anställda inte nödvändigtvis behöver vara samma som gäller för huvudleverantören, utan kan variera beroende på om svensk arbetsrätt är tillämplig eller inte.
- Att det ska vara möjligt för de statliga bolagen som beställare att även följa upp huvudleverantörens underleverantörer.

Nedan följer förslag på omformulering av promemorians förslag till regleringens utformning samt detaljerade kommentarer till dessa föreslagna justeringar. Blå text är tillägg till redan befintlig text. Röd text är föreslagna strykningar.

Förslag till omformulering av regleringens utformning

Tillämpningsområde – s. 63

Med utgångspunkt i det övergripande kravet på att bolag med statligt ägande, utifrån sin bransch och de marknader de verkar på, identifierar och hanterar risker och affärsmöjligheter inom området hållbart företagande, bör bolag med statligt ägande ställa arbetsrättsliga krav på sina leverantörer, och vidare i alla led av leverantörskedjan, utöver vad som anges nedan när det är ändamålsenligt.

Som ett led i arbetet för att säkerställa det sociala skyddet genom att förhindra illojal konkurrens med undermåliga arbetsvillkor ska bolag med statligt ägande **som minimikrav** 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 – s.64

Leverantörer ska tillförsäkra sina anställda villkor **avseende lön, arbetstid och semester som minst motsvarar** villkor enligt **tillämpligt** 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. **Det sagda innebär inte att det föreligger krav på leverantörer att teckna kollektivavtal.** 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, **minst tillförsäkrar sina anställda villkor motsvarande de som följer av kravställningen enligt [första stycket]¹ de arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören.** Utöver det sagda bör bolag med statligt ägande kunna välja att även följa upp sådant tillförsäkrande direkt med relevanta underleverantörer i alla led av leverantörskedjan när det är ändamålsenligt.

Uppföljning och redovisning – s.65

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 **och regelbundet följer upp hur underleverantörer efterlever dessa;**
- 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.

Skälen till förslag till omformulering av regleringens utformning

Tydliggörande av skyldighetens karaktär av minimikrav

Inledningsvis föreslås att regleringen får ett nytt inledande stycke som tydliggör att skyldigheten att ställa vissa arbetsrättsliga villkor är en minimibestämmelse. På så vis har de statliga bolagen rätt att ställa mer långtgående krav när det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnad av FN:s principer om företag och mänskliga rättigheter, samt omhänderta de risker rörande arbetsvillkor som förekommer på den marknad där bolaget verkar.

¹ Hänvisningen avser första stycket under avsnittet som behandlar kravställning, och kan sannolikt preciseras ytterligare med hjälp av eventuell styckenumrering i samband med förslagets införande i statens ägarpolicy.

I promemorians förslag till reglering anges att ett bolag bör ställa krav på leverantörer utöver vad som anges däri när det är ändamålsenligt. Detta görs dock i en bisats till det stycke som behandlar innebörden av principen *följa eller förklara* i förhållande till de specifika arbetsrättsliga krav som ska framställas när skyldighet föreligger. Vi föreslår således att det övergripande kravet på att agera föredömligt inom området hållbart företagande får en överordnad roll i regleringens utformning, och att det genomgående tydliggörs att den föreslagna skyldigheten avser minimikrav.

Med ett förtydligande om minimikrav ges Systembolaget också möjlighet att ställa arbetsrättsliga krav på leverantörer vid inköp till ett värde som inte överstiger det tröskelvärde som anges. Detta är av vikt då Systembolaget som statligt handelsmonopol har en skyldighet att agera icke-diskriminerande. Ett tröskelvärde som exkluderar många av Systembolagets leverantörer riskerar därför att försvåra arbetet med att agera icke-diskriminerande samt skapa olyckliga tröskeeffekter. Det kan också avhålla leverantörer från att växa på marknaden i syfte att inte omfattas av kraven.

Av statens ägarpolicy följer krav på hållbart företagande, varvid anges att vägledande för detta arbete är internationella riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för en hållbar utveckling. Följande internationella principer och riktlinjer anges som väsentliga för bolag med statligt ägande:

- FN:s Global Compacts tio principer,
- FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter och
- OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

Vidare framhålls vikten av att bolag med statligt ägande, utifrån sin bransch och de marknader de verkar på, identifierar och hanterar risker och affärsmöjligheter inom området hållbart företagande.

I Agenda 2030-delegationens slutbetänkande² presenteras en tydlig förväntan på att svenska företag efterlever internationella riktlinjer och vikten av att regeringen fortsatt uttalar en sådan förväntan. Det framhålls däri att svenska företag är i hög grad internationella och därför kan ha en positiv inverkan både nationellt och globalt, och noteras att det med en globaliserad värdekedja ställs höga krav på att företag har insyn i och kan påverka produktionsvillkoren också hos sina underleverantörer. I sammanhanget framhålls även att de statligt ägda bolagen enligt statens ägarpolicy är ålagda att arbeta aktivt för att följa internationella riktlinjer och ta hänsyn till Agenda 2030 samt identifiera affärsmöjligheter som bidrar till att agendans mål uppnås.³

Av Upphandlingsmyndighetens tillämpningsstöd avseende arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner och villkor om hållbara leveranskedjor⁴ följer att kontraktstvillkoren finns på två olika nivåer:

- **Basnivå:** Kontraktstvillkoren på basnivå omfattar arbetares rättigheter enligt ILO:s kärnkonventioner och är i fråga om underleverantörer begränsat till de som direkt medverkar till att fullgöra ett kontrakt.
- **Avancerad nivå:** Villkoren på avancerad nivå om hållbara leveranskedjor bygger på Global Compacts tio principer och är inte begränsade till underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet. Här är det i stället riskerna som styr ansvaret.

Promemorians föreslagna skyldighet för kravställande överensstämmer till stor del med vad som gäller för kontraktstvillkor på basnivå, vilket överensstämmer med att uppställa minimikrav på när skyldighet till kravställning föreligger. Vad som gäller för kontraktstvillkor på avancerad nivå överensstämmer i sin tur med vad som i statens ägarpolicy identifieras som väsentliga internationella principer och riktlinjer samt vikten av bransch- och marknadsanpassad riskhantering och affärsmässig proaktivitet inom hållbart företagande.

² Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet, SOU 2019:13.

³ Anförd utredning, s. 138 f.

⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/livsmedel/arbetsrattsliga-villkor-enligt-ilos-karnkonventioner-och-hallbara-leveranskedjor/>

Systembolaget anser att införandet av ett inledande stycke tydliggör den förslagna regleringens karaktär som minimikrav (om än utifrån principen följ eller förklara) avseende arbetsrättsliga villkor och vikten av att bolag med statligt ägande bör ställa ytterligare krav på leverantörer utöver när skyldighet att göra så föreligger. Detta i överensstämmelse med befintliga krav på hållbart företagande som följer av statens ägarpolicy avseende internationella regler och riktlinjer, Agenda 2030 och de globala målen för en hållbar utveckling.

Tydliggörande avseende kollektivavtal

Den föreslagna regleringen anger inte uttryckligen vilka typer av arbetsrättsliga villkor som kravställningen ska anse, men av promemorian framgår det att kraven ska avse lön, arbetstid och semester.⁵ Systembolaget anser därför att det är bra att detta tydliggörs då kollektivavtal, lag och ILO:s kärnkonventioner innehåller delvis andra typer av villkor än vad som är avsikten att inbegripas i den avsedda skyldigheten för kravställning.

Vidare förstås hänvisningen till kollektivavtal, lag och ILO:s kärnkonventioner till att fungera som riktmärke för fastställande av nivå på villkor som kan aktualiseras vid kravställandet. Nuvarande utformning skulle kunna misstolkas som krav på att tillförsäkra kollektivavtalsvillkor – m a o villkor enligt kollektivavtal som leverantören är bunden av. Med hänsyn till att det inte kan tänkas ha varit avsikten, då det i promemorian anges att utredningen bedömt att det finns övervägande skäl som talar emot en sådan ordning, föreslås att ett förtydligande därom införs. Dessutom föreslås att hänvisning görs till "tillämpligt" kollektivavtal på samma sätt som görs i promemorian.

Tydliggörande avseende relevanta villkor i leverantörskedjan

Den föreslagna regleringen skulle kunna misstolkas såsom att nivån på kravställda villkor som gäller för huvudleverantören ska gälla även för underleverantörer. Detta kan således utläsas som att de villkoren på lön, arbetstid och semester som exempelvis gäller för en kollektivavtalsbunden huvudleverantör skulle äga tillämpning även på ej kollektivavtalsbundna underleverantörer oaktat aktuell bransch och vart verksamheten bedrivs. Vi förstår det som att avsikten snarare är att underleverantör ska tillförsäkra villkor som motsvarar vad som följer av första stycket för kravställning utifrån sådan underleverantörs förhållanden. Med andra ord att villkornivån behöver bestämmas och gälla för respektive leverantör i de olika leden, och inte att fastställd villkornivå för huvudleverantören även ska tillämpas på samtliga dess underleverantörer. Det framgår även av promemorian att utredningen bedömt det som svårt att på så sätt utsträcka den svenska arbetsrättens territoriella tillämpningsområde och att det kan medföra betydande svårigheter för bolagen med statligt ägande att köpa varor och tjänster på den internationella marknaden.⁶ Då nuvarande skrivning kan medföra misstolkning föreslår vi att det i regleringen tydliggörs kravställd villkornivån ska fastställas för respektive led i leverantörskedjan

Tydliggörande avseende uppföljning av villkoren i leverantörskedjan

Gällande uppföljning av krav på underleverantörer anges att huvudleverantören ska uppställa motsvarande krav på underleverantörer, och att det åligger bolag med statlig ägande att följa upp i vilken utsträckning huvudleverantörer uppställer sådana krav på underleverantörer. Systembolaget anser att det ökar risken för missförhållanden om bolag med statligt ägande inte även har möjlighet att följa upp huvudleverantörens underleverantörer, där också riskerna för brott mot mänskliga rättigheter är större. Detta då huvudleverantörer inte omfattas av statens ägarpolicy och uppföljningen av underleverantörer därmed inte kan säkerställas. Systembolaget önskar säkerställa att det tydliggörs att de statliga bolagen alltid har möjlighet att själva direkt följa upp även underleverantörers efterlevnad av relevanta villkor om behov finns. Systembolaget föreslår att detta tydliggörs då möjligheten att själv kunna göra sådan uppföljning direkt med underleverantörer bör vara relevant även för andra bolag med statligt ägande när det anses det ändamålsenligt.

Med hänsyn till denna reglerings syfte som miniminivå bör det åtminstone tydliggöras att huvudleverantören, utöver att uppställa motsvarande krav för underleverantörer, även regelbundet ska följa upp hur dessa efterlevs och att det således åligger bolag med statligt

⁵ Ds 2019:25, s. 57.

⁶ Ds 2019:25, s. 57.

ägande att säkerställa att så sker inom ramen för sin uppföljning och redovisning. Detta överensstämmer med utredningens bedömning "att tyngdpunkten, utöver civilrättslig skyldighet, ska ligga på uppföljning av hur leverantörerna uppfyller de avtalade kraven" och att det "[ankommer] 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".


Sammanfattning

Systembolaget är positiva till att det i statens ägarpolicy införs en konkretiserande mininivå vad gäller kravställande av arbetsrättsliga villkor i samband med inköp från bolag med statligt ägande. För Systembolaget är det dock viktigt att det är tydligt att sådan reglering utgör en minimibestämmelse för att inte misstolkas som en inskränkning av den ambitionsnivå och befintlig kravställning som redan följer av statens ägarpolicy.

Vidare föreslås några omformuleringar av den föreslagna regleringens utformning i överensstämmelse med vad som anförs i promemorian. Detta för att tydliggöra den avsedda tillämpningen och undvika eventuella missförstånd om regleringens innebörd efter att den införts i statens ägarpolicy.

Med vänlig hälsning

SYSTEMBOLAGET AB

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Malin Sandquist', written over a horizontal line.

Malin Sandquist
Avdelningsdirektör Bolag & samhälle