



HANDLÄGGARE/ENHET  
Arbetslivsenheten  
Sofie Rehnström

DATUM  
2015-10-26

DIARIENUMMER  
20150355

ERT DATUM  
2015-11-02

ER REFERENS  
SOU 2015:78

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## LOs yttrande över delbetänkandet "Upphandling och villkor enligt kollektivavtal", SOU 2015:78

LO har tagit del av delbetänkandet och lämnar följande yttrande.

### LOs ställningstagande

LO hälsar med tillfredställelse att frågan om arbetsrättsliga krav vid offentlig upphandling utreds på ett kvalificerat sätt. Det är viktigt att staten tar sin del av ansvaret för under vilka förhållanden offentligfinansierade upphandlade tjänster utförs och varor tillverkas.

LO ställer sig positiv till delutredningens analysdel som innehåller flera välkomna klargöranden. Särskilt viktiga är klargörandena om de EU-rättsliga skyldigheterna och möjligheterna att ställa arbetsrättsliga krav vid upphandlingar av varor och tjänster och utrymmet för att ställa krav på att utförare ska säkerställa att dennes underleverantörer följer de särskilda arbetsrättsliga villkoren som följer av kontraktet. Vidare klargörandet av konsekvenserna av EU-domstolens tolkning av utstationeringsdirektivet som innebär att olika arbetsrättsliga krav ska ställas på utförare som utstationerar personal jämfört med inhemska utförare.

LO anser dock att lagförslaget i högre grad borde ha avspeglat de analyser som gjorts för att möta EU-rättens krav. LOs uppfattning är att vissa förändringar bör göras för att uppfylla EU-rättens krav och för att LO ska kunna ställa sig bakom förslaget.

LO föreslår följande ändringar i lagförslaget.

§ 3 Försäkringar och tjänstepension måste ingå i obligatoriet.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST [mailbox@lo.se](mailto:mailbox@lo.se) HEMSIDA [www.lo.se](http://www.lo.se)  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

**Landsorganisationen i Sverige**

§ 4 LO anser att denna bestämmelse endast ska gälla för det obligatoriska området. LO vidhåller att det är principiellt viktigt att nivåerna sätts olika för inhemska och utstationerade arbetstagare.

§ 5 LO motsätter sig å det bestämdaste att anbudsgivare som inte är bundna av kollektivavtal ska kunna använda sig av alternativa kontraktsvillkor.

#### LOs synpunkter

I den svenska arbetsmarknadsmodellen är det parterna som ska teckna och upprätthålla kollektivavtalen. Staten roll är att tillhandahålla ramarna i form av olika regelverk, exempelvis reglerna om stridsåtgärder. Upphandling inom den offentliga sektorn omsätter varje år omkring 600 miljarder kronor. Trots att det inom EU-rätten sedan lång tid tillbaks har funnits goda möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav vid upphandlingar har myndigheterna avstått från att använda sig av den möjligheten. Om det skett har det skett i mycket begränsad omfattning. Förfarandet har lett till att underbudskonkurrensen i vissa branscher, exempelvis städ, vissa delar av byggsektorn och färdtjänst drivits så långt att det inte längre finns möjlighet för företag som är bundna av kollektivavtal att konkurrera vid dessa upphandlingar.

Att det offentliga på sådant sätt underminerar den svenska arbetsmarknadsmodellen är oacceptabelt. Utvecklingen måste vändas i de branscher som redan underminerats och stoppas innan fler branscher drabbas. Sverige har dessutom EU-rättsliga skyldigheter att tillse att det offentliga inte bidrar till oskäliga arbetsvillkor för de som utför tjänster för det offentliga.

Direktiven till utredaren var brett utformade, särskilt i förhållande till den korta tid som satts för uppdraget. LO anser att utredaren inte uppfyllt direktiven till alla delar, exempelvis gällande "...analysera för vilka kontraktstyper krav på villkor enligt kollektivavtal kan göras obligatoriska och vilka villkor som kan omfattas av ett sådant obligatorium för respektive kontraktstyp, och - föreslå hur föreskrifterna ska närmare utformas i lag och vid behov kompletteras med föreskrifter i förordning." (s. 10 i kommittédirektiv 2014:162). LO anser att det kan finnas anledningen att ytterligare fördjupa sig i dessa frågor.

I betänkandet konstateras att frivillighet inte har gett något resultat, en uppfattning som LO delar. Det är därför nödvändigt att ändra lagstiftning så att möjligheterna tydliggörs och skyldigheterna framgår för att få effekt av lagstiftningen.

Utredaren har bedömt att de arbetsrättsliga kraven ska införas som särskilda kontraktsvillkor, dvs. att de arbetsrättsliga skyldigheterna ska fullgöras

under utförandet av tjänsten. LO har inga invändningar mot metoden men vill betona att LOs uppfattning är att det även finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav i urvalskriterierna.

### Obligatoriet

Av lagförslaget § 2 framgår att upphandlande myndigheter får ställa arbetsrättsliga krav och att de i vissa situationer ska ställa arbetsrättsliga krav. Det införs alltså ett obligatorium. Upphandlingsmyndigheten (UM) ska meddela föreskrifter om i vilka fall, dvs. branscher eller delar av branscher, obligatoriet ska gälla. Prövningar och omprövningar ska göras löpande. Bedömningen görs utifrån den bransch som upphandlingen avser och övriga omständigheter som kan medföra risk för oskäliga arbetsvillkor. UM ska samråda med arbetsmarknadsparterna och andra myndigheter löpande för att kunna göra bedömningen.

LO anser att förslaget är acceptabelt eftersom det innebär en förbättring jämfört med den nuvarande situationen som i vissa branscher är katastrofal. Samrådsskyldigheten måste dock tydligt framgå av myndighetsinstruktioner för att säkerställa att de som bäst känner branscherna, dvs. arbetsmarknadsparterna, finns med i beslutsprocessen.

### Vilka villkor ska ställas

Obligatoriet föreslås omfatta lön, arbetstid och semester vilket framgår av § 3. LO anser att förslaget i denna del är otillräckligt. Försäkringar och tjänstepension måste också ingå i obligatoriet. Försäkringar och tjänstepensioner är avstadd lön och det är mycket viktigt att det offentliga kan garantera att arbetstagare som utför uppdrag inte gör det utan såväl försäkringar, exempelvis liv- och arbetsskadeförsäkringar, som pensionsinbetalningar. Utredarens argument att det inte går att teckna likvärdiga sådana avtal för företag som inte har kollektivavtal håller inte. FORA-paketet kan köpas av företag som inte har kollektivavtal. Om det för närvarande finns andra upplägg som inte är tillgängliga så utgår vi från att marknaden kommer att snarast tillhandahålla adekvata lösningar. LO hänvisar i denna fråga till mål C-513/99, Concordia Bus, där EU-domstolen slog fast att det var tillåtet att ställa upp ett miljökrav som bara ett fåtal anbudsgivare kunde uppfylla vid upphandlingstidpunkten.

Behövligt är det i lagförslaget tydliga klargörandet att den upphandlande myndigheten frivilligt kan ställa krav på andra särskilda arbetsrättsliga villkor som ska fullgöras än de som ingår i obligatoriet.

### Inhemska och utstationerade arbetstagare

I delbetänkandens analysdel konstateras att följderna av EU-domstolens dom i Laval-målet blir att utstationerade och inhemska arbetstagare som utför arbete inom ramen för en offentlig upphandlad tjänst ska behandlas olika.

LO välkomnar klargörandet. Motsatsen, att endast de krav som kan ställas på utstationerade får ställas på inhemska utförare, vilket anförts av bl.a. arbetsgivarsidan i utredningen, skulle leda till orimliga följder. Det är mycket viktigt att utstationeringsdirektivet inte får någon spridningseffekt utanför det av lagstiftaren avsedda rättsområdet.

Trots detta konstaterande har utredaren valt en annan lösning.

#### Vilken nivå ska gälla?

Villkoren ska enligt § 4 bestämmas enligt den lägsta nivån som följer av lag. I de fall villkoren enligt ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen är förmånligare för arbetstagarna än vad som följer av lag ska villkoren i stället motsvara den lägsta nivå som gäller enligt detta kollektivavtal. Finns flera sådana tillämpliga kollektivavtal får någon av dessa väljas som utgångspunkt för villkoren. I sådana fall ska de avtalsslutande parterna ges möjlighet att lämna uppgift om villkoren enligt avtalet.

Lagförslagets § 4 bör enligt LO utformas så att den endast gäller för det obligatoriska området. Det finns ingen anledning att inkludera det "frivilliga" området och lagstiftningen skulle på så sätt bli mer stringent.

För att uppnå syftet med lagstiftningen måste "ortens pris" gälla för inhemska arbetstagare, dvs. den lön som anvisas av det aktuella kollektivavtalet som är tillämpligt på det arbete som ska utföras. Lönenivån måste framgå av det aktuella kollektivavtalet med det finns inga skäl att begränsa den till miniminivån. När det gäller utstationerad arbetskraft får kraven dock ställas enligt utstationeringslagens regler.

Med den av utredaren föreslagna lösningen uppstår också frågan hur likabehandling av utstationerade bemanningsanställda när det gäller lönenivåerna ska kunna garanteras.

#### I vilken juridisk form ska kraven fastställas?

När det sedan är fråga om det obligatoriska området föreslås att UM ska fastställa nivån på kraven i föreskrifter efter samråd med de relevanta branschparterna.

Frågan om i vilken juridisk form kravnivåerna ska fastslås är komplicerad. Det rör sig om en bedömning av en myndighet som med ledning av de på området tillämpliga kollektivavtalen och lagstiftningen ska fastställa den nivå som minst ska tillförsäkras arbetstagare som utför arbete enligt kontrakt. Utredarens motiv för att föreslå föreskrifter är att det är det enda sättet att garantera att nivån på kraven inte blir föremål för överklaganden vid varje tillfälle. Föreskrifter går inte att överklaga. Föreskrifter möter

dessutom de EU-rättsliga kraven på transparens och tydlighet, krav som också ställs på lagstiftaren vid tvingande lagstiftning.

LO delar numera till stor del den analys som görs av utredaren. LO har i tidigare inlagor föreslagit en modell där varje upphandlande myndighet vid varje upphandling, med stöd av UM och efter kontakt med branschparterna, ska bestämma nivån på de arbetsrättsliga kraven. En sådan modell innebär att varje arbetsrättsligt krav kan bli föremål för överklagande av anbudsgivarna. En sådan process sker i det förvaltningsrättsliga systemet där branschparterna inte är parter. Utfallet kan komma att bli synnerligen varierat och processerna långdragna vilket kan innebära att syftet med lagstiftningens äventyras. LO kan acceptera den föreslagna metoden.

#### Alternativa kontraktsvillkor

Utredaren förslår i § 5 att en anbudsgivare som är bunden av ett tillämpligt centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige ska kunna tillämpa villkoren i det avtalet samt lokala avtal som är slutna med stöd av ett sådant avtal istället för de särskilda arbetsrättsliga villkor som uppställts i upphandlingen. LO stödjer förslaget som är nödvändigt för att avtalsfriheten och föreningsfriheten inte ska kränkas och en självklarhet utifrån den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Utredaren går dock längre och förslår att en anbudsgivare som inte är bunden av ett sådant kollektivavtal ska, som alternativ till de angivna villkoren, kunna åta sig att följa motsvarande villkor i ett tillämpligt kollektivavtal, dock inte dess lokala anpassningar. LO motsätter sig kraftigt förslaget i den delen. Risken för ytterligare press nedåt på lön och andra villkor skulle öka betydligt. Det bör dessutom innebära en ytterligare börda för den upphandlande myndigheten som måste verifiera villkoren och avtalets tillämplighet samt följa upp villkoren. LOs uppfattning är att det med en sådan bestämmelse torde bli överflödigt att uppställa särskilt angivna arbetsrättsliga villkor i upphandlingsunderlaget och dessutom skulle en stor del av transparensen gå förlorad.

LO anser att alternativa kontraktsvillkor endast ska kunna användas av anbudsgivare som är bundna av de relevanta kollektivavtalen.

#### Underentreprenörer

LO ser med tillfredsställelse på bestämmelsen om underentreprenörsansvar i § 7. Förhoppningsvis kan den få stark preventiv verkan. Det är i de långa underentreprenadskedjorna som de värsta missförhållandena förekommer. Av förklarliga skäl kan den endast användas när det ställs arbetsrättsliga krav på leverantören. Det vore dock önskvärt med en tydligare formulering av bestämmelsen då utformningen är något svårförståelig.

### När svensk rätt inte är tillämplig

I § 6 föreslås att upphandlande myndighet, om det inte är uppenbart obehövt, ska ställa vissa arbetsrättsliga krav när arbete utförs under sådana förhållanden att svensk rätt inte är tillämplig. Kravet som ska ställas är att ILO:s kärnkonventioner efterlevs. Myndighet kan också ställa krav på att arbete ska utföras enligt den arbetsrättsliga reglering som gäller där arbetet utförs.

LO tillstyrker förslaget.

### Förtydliganden

De förtydliganden beträffande de arbetsrättsliga villkoren som föreslås i 4, 16, 17:1 och 19 kapitlet LOU välkomnas av LO.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige



Karl-Petter Thorwaldsson



Sofie Rehnström