

Rena Kläders Rapport #6:

# MER RÄTTVISA FÖR DINA SKATTEPENGAR?

En studie om landstingens etiska upphandling

FAIR TRADE CENTER



Text: Minna Janusson  
Layout: Ellinor Algin och Lina Garemark



# Innehåll

4	Inledning
5	Urval och metod
6	Bakgrund
8	Att arbeta med etiska krav
10	Lagen om offentlig upphandling
11	Sveriges Kommuner och Landsting
12	Tre giganter samarbetar
14	Andra landsting följer efter
15	Översiktstabell
16	Analys
19	Rekommendationer
20	Referenser

## Bilaga 1:

SKL:s rekommendationskod

## Bilaga 2:

Landstingens uppförandekod



# Inledning

Den offentliga sektorn är en stor konsument av varor och tjänster. Svenska statens, landstingens och kommunernas upphandling omsätter idag ca 500 miljarder kronor årligen. Det motsvarar cirka 15 procent av bruttonationalinkomsten. Enbart landstingen köper in varor för minst 120 miljarder kronor varje år.<sup>1</sup> En del av dessa varor produceras i länder där brott mot mänskliga rättigheter förekommer i arbetslivet.

Dagens globala marknad gör att produktionen av konsumtionsvaror är koncentrerad till några få stora regioner, framför allt till vissa delar av Asien. Många företag väljer att lägga ut sin produktion i andra länder för att öka lönsamheten. I flera av dessa länder är låga löner och långa arbetstider vanligt förekommande. I vissa länder är arbetsrättslagstiftningen bra men följs dåligt, medan andra länder inte har tillräckliga lagar som skyddar arbetarens rättigheter. I många länder förekommer kränkningar av rätten att organisera sig fackligt.

Många företag som är verksamma på världsmarknaden arbetar aktivt med att förebygga kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetslivet, såväl i sin egen verksamhet som hos sina underleverantörer. Klädbranschen är en bransch som tidigt ställde etiska krav i produktionen som en följd av konsumenters påtryckningar.

Under 2006 och 2007 drev Fair Trade Center, fackförbundet SKTF, Föreningen för Rättvisemärkt och Rena Kläder kampanjen "Mina Skattepengar". Målet var att säkerställa att skattepengar inte går till verksamhet som kränker mänskliga rättigheter i arbetslivet. Som en del i kampanjen publicerade SwedWatch, Rena Kläder och Fair Trade Center i mars 2007 en rapport om tillverkningen av kirurgiska instrument och sjukvårdstextilier i Pakistan och Indien. Där konstaterades att arbetsvillkoren för arbetarna ofta var undermåliga, med mycket låga ersättningar, långa arbetsdagar och hantering av farliga kemikalier.<sup>2</sup> Samtidigt genomförde Fair Trade Center en kartläggning av landstingens etiska arbete. Den visade att inget landsting då ställde etiska krav på sina leverantörer.

Hur ser situationen ut idag? Finns det en förebyggande strategi för att minimera risken att våra skattemedel bidrar till brott mot mänskliga rättigheter i arbetslivet? Fair Trade Center och Rena Kläder har på nytt granskat hur Sveriges landsting tar sitt sociala ansvar i upphandling av varor.



- 
1. Uppgift från 2008, SCB.
  2. SwedWatch, 2007, "Vita rockar och vassa saxar".

## Urval och metod

Denna rapport belyser landstingens/regionernas strategier för att förbättra arbetsvillkor i produktion av varor som upphandlas. Rapporten bygger främst på uppgifter från landstingen/regionerna själva. En enkät med frågor om etiska krav och socialt ansvar i upphandlingsprocessen har skickats till upphandlingsenheten eller motsvarande vid alla landsting. Utöver enkätfrågorna har Fair Trade Center genomfört tre intervjuer med projektledare på landstingen.<sup>3</sup> Tre landsting har inte svarat trots tre påminnelser via e-post och via telefon.<sup>4</sup> En intervju har också genomförts med Mathias Sylwan, jurist på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Fair Trade Center och Rena Kläder har inte haft resurser att själva genomföra några besök i produktionsländer eller göra några intervjuer med arbetare i samband med denna studie. Det har heller inte genomförts några intervjuer med leverantörer till landstingen/regionerna.



- 
3. De fyra intervjuerna omfattar information om hur sammanlagt tio landsting arbetar med upphandling eftersom flera landsting samarbetar i olika omfattning.
  4. De tre som inte svarat är landstingen i Halland, Västerbotten och Västernorrland.

## Bakgrund

Fair Trade Center genomförde 2006 en kartläggning av vilka etiska krav de svenska landstingen ställer på varor de köper in. Kartläggningen visade att inget landsting ställde några etiska krav. Västra Götalandsregionen, Stockholms läns landsting och Region Skåne hade emellertid påbörjat ett samarbete om hur de skulle kunna ställa etiska krav i sina upphandlingar. Att landstingen inte tog något socialt ansvar för arbetsförhållandena i produktionskedjan innebär att de inte gjorde något för att minska risken att svenska skattemedel bidrar till brott mot mänskliga rättigheter.

Samtidigt genomförde SwedWatch en undersökning av arbetsförhållandena i produktionen av varor som landstingen köper. I rapporten "Vita rockar och vassa saxar" beskriver SwedWatch hur komplex tillverkningen av enkla kirurgiska instrument är.<sup>5</sup> Dessa tillverkas till största delen i Sialkot i nordöstra Pakistan, delvis hos underleverantörer till de större fabrikerna. Merparten av varorna ompaketeras sedan i Tyskland innan de säljs vidare till Sverige. SwedWatch besökte tre underleverantörer till fabriker i Pakistan. Dessa beskrev en arbetssituation där de utnyttjades av de större fabrikerna. Ersättningen för deras arbete var mycket låg, arbetsdagarna var långa och barnarbete i tillverkningen var relativt vanligt. På den fabrik där förhållandena var sämst tvingades de anställda regelbundet att arbeta nästan dygnet runt för att tillverka svenska patientkläder. De anställda vittnade om utmattning och ryggont.

I tillverkningen av sjukvårdstextiler i Pakistan och Indien var lönerna så låga att de var svåra att klara sig på. Det var heller inte tillåtet att organisera sig fackligt. SwedWatches granskning visade att flera av den internationella arbetsorganisationen ILO:s kärnkonventioner och den lokala arbetsrättslagstiftningen kränktes i produktionen av varor som exporterades till svenska landsting.

I rapporten framförde SwedWatch, Fair Trade Center och Rena Kläder följande rekommendationer till landstingen:<sup>6</sup>

- Ställ krav på att grundläggande fackliga och mänskliga rättigheter i arbetslivet har respekterats i produktionen av de varor man köper in.
- Följ upp kraven och redovisa vad som gjorts för att säkerställa att grundläggande rättigheter i arbetslivet följts i tillverkningen.
- Ta initiativ till ett utbildningsprogram för arbetare hos leverantörer av svenska vårdkläder och kirurgiska instrument.

En annan viktig målgrupp för SwedWatches rapport var de svenska återförsäljare och leverantörer som levererade till landstingen. Även dessa leverantörer uppmanades att införa ett mer systematiskt etiskt arbete med uppförandekoder, avtal och kontroll av produktionskedjan.



---

5. SwedWatch, 2007, "Vita rockar och vassa saxar".  
6. SwedWatch, 2007, "Vita rockar och vassa saxar".

SwedWatchs rapport väckte blandade reaktioner hos landstingens upphandlare och politiker. Några menade att det var svårt att ställa etiska krav enligt den dåvarande lagen om offentlig upphandling (LOU), samt att etiska krav i upphandlingar är en politisk fråga. De flesta landsting ställde sig dock mycket positiva till att börja arbeta med etiska krav i sin upphandling i den mån det var juridiskt möjligt inom LOU. Då SwedWatch påbörjade sin undersökning 2006 startade Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne omgående ett samarbete om etiska krav i upphandlingen.

I januari 2008 genomförde SwedWatch en uppföljning av sin rapport. De kunde då konstatera att de största landsting hade infört etiska inköpskrav. Dessutom hade flera av de företag som levererar till landsting antagit egna uppförandekoder och skärpt de etiska kraven i sitt inköpsarbete. Enligt uppföljningen hade arbetsförhållandena förbättrats avsevärt hos några leverantörer, medan det hos andra inte hade hänt någonting alls. Exempelvis hade arbetet med hälsa och säkerhet förbättrats och underleverantörer till en stor fabrik i Pakistan hade fått genomgå utbildningar. Inga tecken på barnarbete påträffades i uppföljningen. På en textilfabrik i indiska Tirupur hade de verbala trakasserier helt upphört. Dock kvarstod problem med mycket övertid och låga löner.

## Att arbeta med etiska krav

Dagens världsomspännande produktionsnät som innebär att en allt större del av tillverkningen sker i utvecklingsländer har gett upphov till en debatt om arbetsvillkoren i dessa länder. Uppgifter om missförhållanden har i sin tur gjort att företag, fackföreningar och organisationer utvecklat olika strategier för att förbättra arbetsförhållandena.

En viktig del i detta arbete har varit utarbetandet av uppförandekoder. En uppförandekod är riktlinjer för hur ett företag eller en organisation ska bedriva sin verksamhet på ett etiskt, socialt och/eller miljömässigt hållbart sätt vid tillverkning i andra länder.

Om företagen inte själva äger några fabriker är syftet med uppförandekoder istället att ställa etiska och sociala krav på villkoren i leverantörernas och underleverantörernas fabriker.

De flesta uppförandekoder utgår från den internationella arbetsorganisationen ILO:s kärnkonventioner. ILO (International Labour Organization) är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor. Dess syfte är att främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor i hela världen, samt värna fackliga fri- och rättigheter. I ILO är medlemsstaternas regeringar representerade, tillsammans med fackföreningar och arbetsgivare.

Inom ILO förhandlar parterna fram konventioner och rekommendationer på arbetslivets område. De mest centrala, de så kallade kärnkonventionerna, samlades 1998 i deklARATIONEN Fundamental Principles and Rights at Work.<sup>7</sup> Dessa utgör en minimistandard som är bindande för alla ILO:s medlemmar, även för de stater som inte ratificerat de underliggande konventionerna. Trots att det är en miniminivå är det dock fortfarande långt kvar till att nå det målet.

De åtta kärnkonventionerna fördelar sig på fyra olika områden:

### **Föreningsfrihet och organisationsrätten**

Konvention 87: Föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten

Konvention 98: Rätten att organisera sig och förhandla kollektivt

### **Tvångsarbete**

Konvention 29: Förbud mot tvångs- och straffarbete

Konvention 105: Avskaffande av tvångsarbete

### **Diskriminering**

Konvention 100: Lika lön för lika arbete oavsett kön

Konvention 111: Om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning

### **Barnarbete**

Konvention 138: Minimiålder för arbete

Konvention 182: Förbud mot de värsta formerna av barnarbete



7. <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

För att en uppförandekod ska vara framgångsrik krävs att den får genomslag och efterföljs i hela leverantörskedjan. En framgångsfaktor är att det finns ett strategiskt och väl utvecklat system för implementering av koden i alla led och att det genomförs kontroller av verksamheten på alla nivåer. Det har emellertid visat sig att det är svårt att genomföra rättvisa kontroller av produktionen. För att lyckas är det viktigt att kontrollerna genomförs i samarbete med alla inblandade parter och att även oannonserade kontroller av produktionen sker.<sup>8</sup> Arbetarna själva och deras företrädare och fackliga organisation bör involveras i kontrollarbetet så mycket som möjligt.

Det är viktigt att komma ihåg att en uppförandekod är en av företaget ensidigt antagen policy. Arbetarna själva har oftast inte haft något inflytande över den. Ett annat verktyg som blivit allt vanligare är globala ramavtal. Ett globalt ramavtal kan liknas vid ett globalt kollektivavtal. Avtalet ska tecknas mellan ett internationellt företag och den globala fackliga federation som företräder arbetarna. Innehållet i avtalet liknar ofta det i en uppförandekod, med den viktiga skillnaden att det är ett avtal mellan arbetsmarknadens två parter. Det finns i dagsläget ingen leverantör till landstingen som har tecknat ett globalt ramavtal.

I LOU framgår tydligt att endast krav som omfattar allmänt vedertagna konventioner och regelverk kan ställas. Om globala ramavtal enbart bygger på dessa konventioner och regelverk skulle således landstinget kunna ställa krav på att leverantören ska teckna ett sådant. Globala ramavtal skulle dock främst vara aktuella för de av landstingens leverantörer som är en del av större internationella företag.

---

8.  Clean Clothes Campaign, 2005, "Looking for a quick fix".

## Lagen om offentlig upphandling

Syftet med lagen om offentlig upphandling är att säkerställa rättvisa upphandlingar där alla leverantörer behandlas lika och inga ovidkommande hänsyn tas. Det betyder att krav ska utvärderas utifrån de grundläggande principerna om transparens, öppenhet, likabehandling och proportionalitet som styr offentlig upphandling. Lagen om offentlig upphandling baserar sig på ett upphandlingsdirektiv från EG. EG-direktivet om offentlig upphandling innehåller bestämmelser om hur upphandlande myndigheter ska bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling.

Före 2008 fanns det tveksamheter om det var möjligt att ställa etiska krav i offentlig upphandling enligt LOU. Den första januari 2008 antogs emellertid en ny lag om offentlig upphandling som klargjorde att det är möjligt att ställa etiska krav.

En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Dessa villkor ska anges i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget.

Etiska krav i upphandlingen får inte premiera en leverantör utan ska vara i linje med vedertagna och ovan angivna principer och allmänt antagna internationella konventioner. Det saknas vägledande domar som anger exakt vilka krav som får ställas. Det bör dock vara möjligt att ställa krav på att exempelvis ILO:s åtta kärnkonventioner samt FN:s barnkonvention, artikel 32<sup>9</sup>, ska respekteras i produktionen av varor som upphandlas. Det bör också vara möjligt att kräva att det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet ska respekteras. Detsamma gäller för den arbetsrätt, minimilön och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.

Förutom de nämnda konventionerna menar många organisationer och fackförbund att frågan om så kallade levnadslöner – löner som går att leva ett drägligt liv på – bör ingå i de grundkrav som ställs på alla arbetsgivare oavsett var produktionen sker. Enligt landstingen finns det i dag inget stöd i lagen om offentlig upphandling för ett sådant krav eftersom levnadslön inte är ett "allmänt vedertaget begrepp".

I FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som får betraktas som allmänt vedertagna, står dock i artikel 23, paragraf 3 att: *Var och en som arbetar har rätt till en rättvis och tillfredsställande ersättning som ger honom eller henne och hans eller hennes familj en människovärdig tillvaro och som vid behov kan kompletteras med andra medel för socialt skydd.*

---

9. Artikel 32: Varje barn har rätt att skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och arbete som skadar barnet eller hindrar hans/hennes skolgång.

## Sveriges Kommuner och Landsting

Den juridiska avdelningen på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gick redan 2006 ut med en promemoria om att kommuner, landsting och andra enheter kan ställa etiska krav i sina upphandlingar.<sup>10</sup> Med etiska krav avsåg SKL bland annat krav på att varor som upphandlas ska tillverkas på ett sätt som är förenligt med grundläggande ILO-konventioner. SKL har på olika sätt försökt skingra den osäkerhet som tidigare fanns kring möjligheten att ställa etiska krav. Bland annat har SKL genomfört seminarier och utbildningar för offentliga upphandlare. Sedan den nya LOU antogs 2008 har dock de juridiska oklarheterna minimerats.

Frågan om etiska krav i offentlig upphandling är en prioriterad fråga för SKL:s styrelse. Styrelsen har därför fattat beslut om att förbundet ska stödja kommuner och landsting i arbetet med dessa frågor.

SKL:s kongress beslutade 2008 att förbundet skulle delegera frågan om kontroll av etiska krav i offentlig upphandling till Miljöstyrningsrådet som är ett bolag delägt av SKL. Miljöstyrningsrådet kunde dock inte åta sig uppdraget på grund av att regeringsrätten beslutat att myndigheter inte kunde ge uppdrag till egna bolag. SKL valde då att arbeta med frågan om etiska krav i offentlig upphandling själva.

Juridiska avdelningen på SKL har under 2009 utarbetat flera olika verktyg för arbetet med etiska krav i upphandlingen och kontroll av leverantörer. För att underlätta för sina medlemmar har SKL tagit fram ett exempel på en uppförandekod (se bilaga 1), som man anser är möjlig att använda med hänsyn till lagen om offentlig upphandling. Exemplet är framtaget parallellt med de stora landstingens arbete (se nedan) och resultatet ser lite olika ut. SKL arbetar också med att utveckla ett formulär som kommuner och landsting kan använda för att kontrollera att leverantören följer de etiska krav som har ställts i upphandlingen. Till formuläret ska leverantören också bifoga relevanta bilagor, exempelvis företagets uppförandekod, rutinbeskrivningar, avtal och inspektionsprotokoll.

SKL planerar också att ta fram en mall för upphandling av inspektioner samt ett standardprotokoll för dessa inspektioner. Ett bedömningsmaterial håller på att utvecklas för att underlätta utvärderingen av inspektionerna. Från och med nästa år ska SKL också hålla utbildningar för sina medlemmar, där de framtagna verktygen presenteras och upphandlare kan lära sig mer om hur de kan ställa etiska krav i offentlig upphandling på ett bra sätt.



10. Informationen i detta avsnitt kommer främst från intervjun med Mathias Sylwan, jurist på SKL.

## Tre giganter samarbetar

Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne är huvudmän för sjukvården inom sina respektive regioner.<sup>11</sup> Tillsammans upphandlar de varor för 65 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 55 procent av upphandlingsvolymen av sjukvårdsartiklar i Sverige.<sup>12</sup>

Stockholms läns landsting, Region Skåne och Västra Götalandsregionen genomförde 2007 och 2008 pilotprojektet "Inköp med socialt ansvar ger hållbar upphandling". En handlingsplan för arbetet med etiska frågor har antagits och landstinget/regionerna har startat en dialog med gemensamma leverantörer om etiskt ansvar. Syftet med samarbetet var att det skulle leda till ökad kunskap och samsyn om hur och när det går att ställa sociala krav samt hur de ska följas upp. Som ett led i samarbetet antog Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne en gemensam uppförandekod för leverantörer i början av 2008.

Uppförandekoden hänvisar till ILO:s åtta kärnkonventioner, FN:s barnkonvention, det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet, samt den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet (se bilaga 2). Utöver uppförandekoden gjordes också en riskanalys för att identifiera områden i världen där det finns risk för brott mot kraven i den framtagna koden. Sedan kartlades vilka produkter landstinget/regionerna köper in från dessa områden. Utifrån riskanalysen genomfördes en prioritering bland varugrupperna. Man beslutade att instrument och rostfria sjukvårdsartiklar, operationsartiklar, handskar, sprutor och kanyler, förbandsartiklar och textilier skulle omfattas av uppförandekoden.

I Stockholms läns landsting gäller uppförandekoden för alla varor, men uppföljningen ska initialt fokusera på de fem prioriterade varugrupperna. I dagsläget betyder det att landstinget låter uppförandekoden vara en del av upphandlingsunderlaget för dessa fem varugrupper. Nästa varugrupp som står på tur att omfattas av uppförandekoden är läkemedel, som har identifierats som en varugrupp med hög risk i riskanalysen. Stockholms läns landsting har hittills använt sig av uppförandekoden i tre upphandlingar, en om rostfria instrument, en om operationsartiklar och en med sprutor och kanyler.<sup>13</sup> De upplever inte att det har varit svårt att använda uppförandekoden i upphandlingen.

Västra Götalandsregionen valde att låta samma varugrupper, med tillägget läkemedel, omfattas av uppförandekoden. Region Skåne beslutade istället att låta uppförandekoden omfatta av alla typer av varor från början.

Leverantörer som skriver avtal med landsting och regioner är oftast företag som fungerar som återförsäljare och grossister för en mängd olika varor. Dessa varor köper leverantörerna i sin tur in från underleverantörer i olika länder. Avtalet med ett landsting/region omfattar oftast bara en eller ett fåtal varugrupper, inte hela företagets utbud. Olika landsting och regioner kan därmed ha avtal med samma leverantör, men för olika varugrupper.



- 
11. Informationen i detta avsnitt kommer främst från en intervju med Anna Lipkin, projektledare på Stockholms läns landsting och från enkätsvar från Västra Götalandsregionen och Region Skåne.
  12. Uppgift 2008, SCB.
  13. Det är samtliga upphandlingar som genomförts med de prioriterade varugrupperna sedan uppförandekoden antogs.

Leverantören ingår ett avtal med landstinget/regionen. På så sätt godkänner leverantören uppförandekoden i samband med kontraktsskrivandet. Ansvar för att kraven följs i nästa led, hos underleverantörer i exempelvis Kina eller Indien, ligger på leverantören.

Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne har för avsikt att i framtiden utöka kontrollerna av sina leverantörer. Arbetet med avtalsuppföljningen har påbörjats under 2009 och ska utvärderas under vintern 2009-2010. Den modell för avtalsuppföljning som landstinget/regionerna för närvarande utvecklar innehåller flera steg: Ett frågeformulär skickas till leverantören när avtal har ingåtts. Frågeformuläret, som är att betrakta som en form av självutvärdering, innehåller frågor om hur leverantören arbetar med de kriterier/regler som ingår i uppförandekoden. Tillsammans med formuläret ska bilagor som uppförandekod, rutinbeskrivningar, avtal och revisionsprotokoll, skickas in. Innehållet i formuläret bedöms och därefter görs eventuellt en stickprovskontroll hos underleverantören, för att få information om de verkliga förhållandena i produktionen. Arbetet med kontroller på plats i underleverantörernas fabriker ska inledningsvis genomföras av SwedWatch.

De stickprovskontroller som kommer att genomföras är anmälda kontroller. Ännu finns ingen diskussion eller uttalad önskan om oanmälda kontroller och inspektioner.

Om det framkommer kränkningar av uppförandekoden ska det behandlas som på samma sätt som övriga avtalsbrott. Det innebär att leverantören i första hand får en möjlighet att åtgärda problemen. Om så inte sker hanteras avtalsbrottet på vanligt vis med skadestånd eller uppsägning av avtalet som följd.

När upphandlingar där etiska krav har ställts ökar i omfattning är tanken att stickprovskontroller bara ska genomföras när det anses finnas behov eller leverantören är ny och okänd. Alla uppföljnings- och revisionskostnader finansieras gemensamt av de tre landstingen/regionerna och varje avtalsuppföljning ska resultera i en offentlig rapport.

De miljökrav som ställs i uppförandekoden handlar enbart om att företaget ska sträva efter att minska energi- och resursförbrukning och att kemikalier ska hanteras på ett för människan säkert sätt. Landstingen/regionerna har arbetat med miljökrav i upphandlingar i över tio år, vilket resulterat i separata miljökrav i avtalen.

De tre landsting/regioner som antagit en gemensam uppförandekod har bjudit in övriga landsting att vara del av ett utökat samarbete om uppföljning. Samarbetet ska etableras i början av år 2010. Exakt hur detta samarbete ska se ut är inte klart, men troligen kommer någon form av databas att skapas där inspektionsprotokoll från olika leverantörer kan samlas.

## Andra landsting följer efter

Övriga landsting har inspirerats av det arbete som sker i Stockholm, Skåne och Västra Götaland.<sup>14</sup> Minst elva av de övriga landstingen har antagit den uppförandekod som arbetats fram av de stora landstingen (eller en snarlik sådan).<sup>15</sup> I flera landsting har man använt sig av uppförandekoden i sina upphandlingar. Inget landsting utöver Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne har ännu påbörjat något kontrollarbete eller avtalsuppföljning. De flesta landstingen uppger att de avvaktar med det arbetet tills de kan ingå i det samarbete som ska påbörjas i januari 2010.

Några landsting har ännu inte antagit någon uppförandekod alls.<sup>16</sup> Skälen till detta uppges vara att de är små och att de inte har haft resurser att fördjupa sig i frågan om etiska krav. De väljer därför att avvakta resultatet från de större landstingens arbete för att senare kunna utvärdera detta. Flera av de små landstingen samarbetar med andra mindre landsting och gör gemensamma upphandlingar. Till exempel omfattas de flesta inköp till sjukvården på Gotland av Stockholms läns landstings upphandling. Därmed omfattas även deras inköp av en uppförandekod.



- 
14. Alla landsting förutom Stockholms läns landsting, Region Skåne, Västra Götalandsregionen.  
15. Se tabell på nästa sida.  
16. Se tabell på nästa sida.

## Översiktlig tabell

	Har uppförandekod	Genomför kontroller
Stockholms läns landsting	Ja	Har påbörjat
Landstinget i Uppsala län	Ja	
Landstinget i Sörmland	Ja	
Landstinget i Östergötland	Ja	
Landstinget i Jönköpings län	Ja	
Landstinget i Kronoberg	Nej	
Landstinget i Kalmar län	Ja	
Landstinget i Blekinge	Ja	
Region Skåne	Ja	Har påbörjat
Landstinget i Halland	Ej svarat	
Västra Götalandsregionen	Ja	Har påbörjat
Landstinget i Värmland	Nej	
Örebro läns landsting	Ja	
Landstinget i Västmanland	Ja	
Landstinget i Dalarna	Ja	
Landstinget i Gävleborg	Ja	
Landstinget i Västernorrland	Ej svarat	
Jämtlands läns landsting	Ja	
Västerbottens läns landsting	Ej svarat	
Norrbottens läns landsting	Nej	
Gotland	Nej <sup>17</sup>	



17. Gotland upphandlar det mesta till sjukvården gemensamt med Stockholms läns landsting och mycket av sjukvårdens varor till Gotland omfattas därmed av deras uppförandekod.

## Analys

Det finns positiva effekter med den handel som sker med låglöneländer om handeln sker med respekt för mänskliga rättigheter. De svenska landstingens import från utvecklingsländer kan bidra till att länder som Pakistan och Indien får mer inkomster, som i sin tur kan läggas på att utveckla arbetsvillkor och miljöhänsyn i produktionen. Ökad handel med utvecklingsländer ska uppmuntras, men det måste ske med socialt och miljömässigt ansvar så att handeln gynnar de fattiga.

Landstingen har tagit ambitiösa steg framåt i arbetet med etiska krav i offentlig upphandling sedan 2007. I början av 2008 antog de tre största landstingen en uppförandekod för sin upphandling. Under hösten 2009 genomförs ett pilotprojekt där syftet är att kontrollera produktionskedjan efter att etiska krav ställts i upphandlingen. Det är ännu för tidigt att säga något om utfallet av detta arbete.

Landstingens uppförandekoder ställer endast begränsade miljökrav på leverantörer och underleverantörer. För att få en mer övergripande bild av samtliga miljökrav vore det önskvärt med en hänvisning, i uppförandekoden, till de övriga miljökrav som ställs i avtal och överenskommelser.

Kontroller och inspektioner är en del i arbetet för bättre villkor i produktionen. Det finns även andra sätt att säkra goda villkor. Exempelvis bör landstingen utveckla strategier för hur de ska agera i länder där fria fackföreningar är förbjudna. Landstingen bör också utveckla en policy för vilket ansvar landstingets leverantörer har om barnarbete uppdagas i produktionen. Det är även önskvärt att de offentliga upphandlarna för en dialog med fackföreningsrörelsen, både i Sverige och lokalt i produktionsländerna.

När de tre stora landstingen tog fram sin uppförandekod fick SwedWatch och Fair Trade Center möjlighet att läsa den och framföra kommentarer. Dock har ingen facklig dialog skett i arbetet med uppförandekoden. Det är beklagligt då koden främst handlar om arbetares rättigheter. Fackförbunden har stor erfarenhet av att arbeta med arbetares rättigheter över hela världen och känner väl till arbetsförhållandena i låglöneländer. Det är därför viktigt att facklig dialog sker i det fortsatta arbetet med uppförandekoden, samt i uppföljningen och kontroller av de krav som ställs.

Alla landsting som vill kan från 2010 ingå i ett nationellt samarbete kring kontroll och avtalsuppföljningar som initierats av Stockholms läns landsting, Västra Götaland och Region Skåne. I praktiken har landstingen i många fall samma leverantörer, vilket medför att det finns stora vinster med ett samarbete kring avtalsuppföljningar. Samarbetet mellan landstingen förenklar även arbetet för leverantörerna.

I dagsläget har de stora landstingen valt att prioritera stickprovskontroller för vissa varugrupper. Urvalet är genomtänkt med en riskanalys i grunden. Målsättningen bör vara att landstingens uppförandekod ska omfatta alla varor som upphandlas. Exempelvis finns det andra varugrupper där det visat sig att det förekommer kränkningar av mänskliga rättigheter och brott mot arbetsrätten. Ett exempel är elektronik och IT-utrustning som de offentliga upphandlarna är stora inköpare av<sup>18</sup>. Ytterligare ett exempel är möbler<sup>19</sup>.



18. World Economy, Ecology and Development, Berlin, 2009,

“Buy IT fair - Guidelines for sustainable procurement of computers”.

19. Fair Trade Center, 2009, “En rapport om möbler - stora skillnader i företagens etikarbete”.

Landstingen vet ännu inte hur arbetet med stickprovskontroller och inspektioner ska organiseras. Troligen ska tjänsten handlas upp externt. Det är viktigt att landstingen är medvetna om riskerna med att handla upp inspektioner externt. I de länder där det mesta av landstingens produktion sker genomförs en stor del av kontrollerna av stora konsultbyråer. Dessa har sällan den lokalkännedom och den lokala förankring som krävs för att kunna genomföra tillförlitliga kontroller. För att kunna genomföra även oanmälda kontroller krävs både lokalkännedom och kontakter med lokala organisationer. Landstingen har idag inga planer på att genomföra oanmälda kontroller och inspektioner hos leverantörer eller underleverantörer. Oanmälda kontroller är en viktig del i ett arbete med uppförandekoder. Vid anmälda kontroller kan fabriker och underleverantörer förbereda sig och presentera en mer fördelaktig bild av arbetsförhållandena.

Det råder inga tvivel om att det idag är möjligt att ställa etiska krav i lagen om offentlig upphandling. Offentliga upphandlare måste dock genomföra en ny upphandlingsomgång när avtalet löper ut vilket försvårar långsiktiga samarbeten med leverantörer och dess underleverantörer. Det kan begränsa de investeringar och prioriteringar en leverantör väljer att göra hos underleverantören. Det borde dock inte vara något hinder för en seriös leverantör till landstingen, som vill vara en fortsatt konkurrenskraftig partner i kommande upphandlingar, att ändå arbeta långsiktigt.

I dagsläget ställer landstingen endast krav på att leverantören betalar ut lagstadgad minimilön till arbetarna. Problemet är att de lagstadgade minimilönerna ofta är extremt låga och sällan täcker arbetarens och hans eller hennes grundläggande behov. I en femtedel av världens länder är minimilönen lägre än FN:s fattigdomsgräns på två dollar per dag.<sup>20</sup> En minimilön utgör idag normalt mellan 20-30 % av en levnadslön.<sup>21</sup> Därför är det viktigt att landstingen ställer krav på en lön som går att leva på istället för att endast kräva minimilön.

LOU begränsar till viss del uppförandekodens utformning. Landstingen uppger till exempel att krav på levnadslön inte kan ingå enligt LOU, eftersom de inte anser att det är ett "allmänt vedertaget begrepp". I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, artikel 23, paragraf 3 står emellertid att: Var och en som arbetar har rätt till en rättvis och tillfredsställande ersättning som ger honom eller henne och hans eller hennes familj en människovärdig tillvaro och som vid behov kan kompletteras med andra medel för socialt skydd.

Genom artikel 23, paragraf 3, bör landstingen således ha möjlighet att ställa krav på levnadslön hos leverantörer och underleverantörer inom ramen för LOU. Hur ett sådant krav ska utformas och implementeras kan diskuteras vidare med fackföreningsrörelsen.

Landstingen och SKL uppger också att brott mot uppförandekoden ska hanteras som alla andra avtalsbrott. Först har avtalsparten möjlighet att redovisa en handlingsplan för hur de ska åtgärda avtalsbrottet. Om ingen handlingsplan skrivs eller problemet inte åtgärdas går ärendet vidare till vite. Landstingen hänvisar till LOU och att de endast kan ställa avtalsparten till svars. Ansvar för människorna i produktionen upphör inte för att ett brott mot avtalet har skett och det är därför viktigt att i förväg utarbeta en ansvarsfull strategi för hur det ska hanteras. Landstingen har också ett ansvar för att deras uppförandekod implementeras hos leverantör och underleverantör.

---

20. Framtiden i våre hender, 2009, "Syr kläder för småpengar".  
21. En levnadslön är en lön som täcker de grundläggande behov arbetaren och hans eller hennes familj har, så som rent vatten, husrum, kläder, utbildning för barn, sjukvård samt lite extra för sparande och oförutsedda utgifter.

Juridiska avdelningen på SKL har parallellt med landstingens arbete tagit fram ett exempel på en uppförandekod som är möjlig att anta enligt LOU. Den utelämnar flera punkter som en uppförandekod bör innehålla och som, enligt vår bedömning, är möjliga enligt LOU. Många offentliga upphandlare inom stat, kommuner och landsting fäster stor vikt vid de rekommendationer som SKL tar fram. Det är därför viktigt att innehållet är relevant och begripligt. SKL:s kod innehåller ingenting eller mycket litet om miljö, löner, arbetstider, hälsa och säkerhet, migrantarbetare, särskild hänsyn till gravida kvinnor och målkonflikter som kan uppstå med lokal lagstiftning. Allt detta är frågor som en uppförandekod kan omfatta och som det finns internationella konventioner om. Landstingens uppförandekod är bättre, men även den saknar flera av dessa punkter och därför bör också den ses över och uppdateras.

De landsting som ännu inte antagit någon uppförandekod uppger att det beror på att de är relativt små och därför inte har haft resurser att fördjupa sig i frågan om etiska krav. Att landstingen är små borde dock inte vara något hinder för att kunna ställa etiska krav vid offentliga upphandlingar.<sup>22</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting arbetar till synes parallellt med de stora landstingen och utvecklar verktyg för arbetet med etiska krav och kontroll. En stor målgrupp för SKL:s arbete, utöver landstingen, är alla kommuner. De har delvis andra förutsättningar än landstingen eftersom de ofta upphandlar helt andra varor och är mycket mindre. Denna undersökning omfattar inte kommunernas arbete, men vi kan konstatera att SKL:s arbete med etiska krav och kontroller också kommer kommunerna till godo.<sup>23</sup>

Företag som arbetar med etiska frågor är ofta noga med att informera konsumenterna om detta på hemsidor och i årsrapporter. Det är minst lika viktigt att landstingen informerar sina skattebetalare om det arbete som utförs för skattemedel. Information om hur man inom offentliga sektorn arbetar med sociala och etiska krav i upphandlingar borde vara en naturlig del av informationen till medborgarna. Som skattebetalare har vi rätt att få veta vad kommuner och landsting gör för att garantera goda villkor för arbetarna som producerar de varor som vi betalar via skattsedeln.



- 
22. Enkät svar från landstinget i Värmland 16 juni och Norrbottens läns landsting 10 juli, 2009.
  23. Intervju med Mathias Sylwan, jurist på SKL.

## Rekommendationer till landstingen och SKL

- Alla landsting bör snarast anta en uppförandekod och ansluta sig till samarbetet med de stora landstingen.
- Landstingen bör utöka antalet varugrupper som omfattas av uppförandekoden så att alla varugrupper som handlas upp ingår.
- SKL bör utveckla sin rekommendationskod och landstingen sin uppförandekod så att de även omfattar hänvisningar till internationella konventioner gällande miljö, löner, arbetstider, hälsa och säkerhet, migrantarbetare, särskilda hänsyn till gravida kvinnor och konflikter som kan uppstå med lokal lagstiftning.
- SKL bör i sin rekommendationskod, och landstingen i sin uppförandekod, ställa krav på att en levnadslön betalas ut till arbetarna istället för en minimilön.
- Landstingen bör inleda en dialog med fackföreningsrörelsen i syfte att utveckla sitt arbete med att säkerställa sociala villkor i arbetslivet.
- Landstingens arbete med kontroller ska ske utöver leverantörernas egna kontroller samt involvera de anställda och deras fackliga organisationer.
- Landstingen bör säkerställa att även oannonserade kontroller av produktionen genomförs.
- Landstingen bör utarbeta tydligare information om arbetet med etiska krav till allmänheten och göra den lättillgänglig via hemsidor etc.

# Referenser

## Intervjuer

Anna Lipkin, projektledare, Stockholms läns landsting

Mathias Sylwan, jurist, Sveriges Kommuner och Landsting

Torsten Brandt, förvaltningschef Varuförsörjningen, Uppsala<sup>24</sup>

Örjan Olsson, Upphandlingschef, Gotlands kommun

## Rapporter

Clean Clothes Campaign, 2005, "Looking for a quick fix.  
How weak social auditing is keeping workers in sweatshops"

Fair Trade Center, 2009,

"En rapport om möbler - stora skillnader i företagens etikarbete"

Framtiden i våre hender, 1/2009,

"Syr kläder för småpengar – Varför levnadslön måste ersätta minimilön i klädindustrin"

Genombrott, Rena Kläder och Rättvisemärkt, 2008, "Guide till etisk upphandling"

SwedWatch, 2007,

"Vita rockar och vassa saxar – en rapport om landstingens brist på etiska inköp"

SwedWatch, 2008,

"Uppföljning: skärpta inköpskrav och bättre arbetsvillkor efter SwedWatchs avslöjande"

World Economy, Ecology and Development, Berlin, 2009,

"Buy IT fair – Guideline for sustainable procurement of computers"



---

24. Varuförsörjningen är ett samarbete mellan landstingen i Dalarna, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Örebro.

## **SKL:s rekommendationskod**

1 § Varor som levereras enligt detta kontrakt skall vara framställda under förhållanden som är förenliga med

- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182,
- FN:s barnkonvention, artikel 32,
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet, samt
- den arbetsrätt, inklusive regler om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.

2 § Leverantören är skyldig att på anmodan från beställaren redovisa att kraven i 1 § uppfylls. Redovisningen skall ske på det sätt och inom den tid som beställaren begär om detta inte är oskäligt. Leverantören är vidare skyldig att möjliggöra för beställaren att själv eller genom ombud kontrollera på plats att kraven i 1 § uppfylls.

3 § Skulle beställaren, till exempel genom vad som framkommit vid kontroll utförd av beställaren eller på uppdrag av beställaren eller på annat sätt, ha befogad anledning att misstänka att kraven i 1 § inte uppfylls är leverantören skyldig att genom egen utredning visa att han uppfyller dessa krav. I annat fall gäller vad som sägs i 4 §.

4 § Bristande uppfyllelse av skyldigheterna i 1-3 § innebär ett kontraktsbrott. Beställaren får med anledning av kontraktsbrottet begära rättelse inom den tid beställaren bestämmer förutsatt att tidsfristen inte är oskäligt kort. Sker inte rättelse eller är rättelsen bristfällig har beställaren rätt till prisavdrag som står i proportion till beställarens intresse av att kraven följs, uppsägning eller hävning. Valet av påföljd får inte vara oproportionerligt i förhållande till kontraktsbrottet.

## Uppförandekod för leverantörer

Våra leverantörer (avtalspartners) ska respektera grundläggande sociala krav i sin verksamhet. Produkter som levereras till landstinget/regionen skall vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182
- FN:s barnkonvention, artikel 32
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.

### MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Leverantören ska respektera de mänskliga rättigheterna enligt FN:s definition.

### PRINCIPER OCH ANSTÄLLDAS RÄTTIGHETER

#### Nationell lagstiftning

Lagstiftningen i de länder där leverantören är verksam ska efterlevas och utgör alltid en miniminivå för de anställdas villkor. Ställer nationell lagstiftning högre krav än ILO:s konventioner, eller FN:s förklaring om mänskliga rättigheter, ska alltid denna ha företräde.

#### Ingen förekomst av barnarbete (ILO 138 och 182)

Barnarbete, enligt definitionen i ILO-konventionen, får inte förekomma och företaget har ett ansvar för att utveckla socialt och ekonomiskt hållbara alternativ (t ex utbildning) till barnarbete i de fall det förekommer.

#### Ingen förekomst av tvångsarbete (ILO 29 och 105)

Att utnyttja någon form av tvångs- eller straffarbete accepteras inte.

#### Ingen förekomst av diskriminering (ILO 100 och 111)

Diskriminering på grundval av etnisk tillhörighet, kön, religion, socialt ursprung, handikapp, politiska åsikter eller sexuell orientering får inte förekomma.

#### Löner och arbetstider

Lön ska betalas direkt till den anställde på överenskommen tid och till fullo. Den nationellt lagstadgade minimilönen är lägsta accepterad lönenivå.

Veckoarbetstiden får inte överstiga den lagliga gränsen och overtid ska vara betald.

#### Föreningsfrihet och organisationsrätt (ILO 87 och 98)

I länder där föreningsrätten är begränsad eller under utveckling, ska leverantören medverka till att anställda får möta företagsledningen för att diskutera löne- och arbetsvillkor utan negativa konsekvenser.

## MILJÖ

Företaget ska sträva efter att minska såväl sin energi- och resursförbrukning som sitt avfall och utsläpp till mark, atmosfär och vatten. Kemikalier skall hanteras på ett för människan och naturen säkert sätt.

## HÄLSA OCH SÄKERHET

Arbetsmiljön ska hålla en nivå som överensstämmer med internationella riktlinjer. Anställda ska informeras om de eventuella hälsorisker som arbetet kan medföra. Alla anställda ska ha tillgång till och använda relevant skyddsutrustning.

## INSPEKTIONER

Genom att leverantören, VD/ansvarig firmatecknare, skriver under dokumentet intygas att leverantören, och eventuella underleverantörer, följer de krav som är formulerade i detta dokument. Underskriften ger oss rätt att genom inspektion, eller på annat sätt, undersöka att dokumentets krav efterlevs.

.....  
Företagets namn

.....  
Signatur

.....  
Datum

.....  
Namnförtydligande