



Offentlig etikkløshet

Om mangel på etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser

Rapport nr.2/2008

Av Eirik Hovland Steindal

Tittel Offentlig etikkløshet. Om mangel på etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser

Forfatter Eirik Hovland Steindal

Utgivelse 2/2008. 03.07.2008

Utgiver Framtiden i våre hender, Fredensborgveien 24 G, N-0177 Oslo

Ansvarlig redaktør Arild Hermstad

Prosjektstyrer Carin Leffler og Mekonnen Germiso

Faglig kvalitetssikrer Hans Petter Graver, professor dr. juris

Styreansvarlig Pål Strandbakken

Forsidefoto Helse Sør-Øst

Det oppfordres til å sitere og bruke opplysninger fra denne rapporten. Framtiden i våre hender oppgis som kilde.

Denne rapporten er godkjent av Framtiden i våre henders forskningsinstitutt (FIFI). Instituttet har til formål å engasjere eksterne fagfolk med den nødvendige vitenskapelige kompetanse til å utføre prosjekter innen miljø- og utviklingsspørsmål. Prosjektene skal frambringe vitenskapelige utredninger som skal publiseres i FIVHs rapportserie og legges ut til offentlig debatt. Rapportene kvalitetssikres og godkjennes av instituttets styre. FIFIs styre består for tiden av:

Arild Skedsmo, cand scient (styreleder)

Audun Ruud, dr. polit. og siv.øk.

Tone Smith, cand. polit.

Pål Strandbakken, dr. polit. og mag.art.

Astrid Thomassen, cand. polit.

Dag Nagoda, cand. agric.

Jørn Stave, dr. scient.

Rapporten er utgitt med støtte fra Norad

Innhold

Sammendrag	4
Anbefalinger	6
Forkortelser	8
1. Innledning	9
1.1. Definisjon og begrepsavklaringer	10
1.2. Problemstilling	11
1.3. Metode og avgrensing	12
1.4. Offentlige institusjoner og etiske innkjøp	13
1.5. Arbeidsforhold i tekstilsektoren	16
1.6. Sosiale standarder og sertifisering	18
2. Åpent for etikk i offentlige anskaffelser	20
2.1. Rom for etikk	20
2.2. EU om etikk i offentlige anskaffelser	28
2.3. Rettferdig handel-sertifisering	29
2.4. Etiske krav i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen	30
2.5. Kontroll av krav	32
2.6. Verifisering og dokumentasjonskrav	33
3. Etikk i innkjøp – offentlige institusjoner	35
3.1. Forsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)	35
3.2. Helse Sør-Øst	38
3.3. Politiet og Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)	42
3.4. Lite etikk i offentlige anskaffelser	44
4. Diskusjon og konklusjon	49
4.1. Tøyelig regelverk	49
4.2. Offentlige institusjoner henger etter	52
4.3. Leverandører og etikk	53
Appendiks: Oversikt over berørte ILO-konvensjoner.	55



Sammendrag

Norske myndigheter fremstår som en bremsekloss i arbeidet med etikk i offentlige anskaffelser. Myndighetenes politikk bærer preg av svake retningslinjer, treg implementering, manglende vilje eller mot til å utvide og styrke de retningslinjene som finnes og generelt dårlig formidling av det juridiske handlingsrommet til offentlige innkjøpere. Det finnes i dag et betydelig rom for å stille etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser, som norske myndigheter ikke benytter seg av. Den forsiktige linjen gjenspeiles i et fravær av etiske retningslinjer i store statlige institusjoner slik som Politiet, Forsvaret og Helse Sør-Øst.

Brutte lovnader

I Soria Moria-erklæringen fra 2005 heter det at det offentlige skal gå foran som et godt eksempel ved å etterspørre varer som er "tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder". Denne gjennomgangen viser at norske myndigheter er en sinke i det internasjonale arbeidet med å etablere etiske retningslinjer for offentlige innkjøp. Først fem år etter at EU-kommisjonen avklarte at det er legitimt å stille grunnleggende etiske krav ved offentlige innkjøp, åpnet Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i 2006 for å stille denne typen krav. De kravene som da forelå, begrenset seg til helt fundamentale og ukontroversielle rettigheter: ILOs kjernekonvensjoner. Norske myndigheter har imidlertid fremstått som tvetydige på området. I oppdragsbeskrivelsen til en juridisk utredning av etikk og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, i 2007, ber Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) om utredning av forhold EU-kommisjonen har avklart for syv år siden. Situasjonen vitner i beste fall om manglende kunnskap, i verste fall om passivitet.

Rom for etikk

Erfaring fra andre EU-land, og tilhørende offentlige institusjoner, tilsier at handlingsrommet for å stille etiske og sosiale krav er langt større enn det norske myndigheter så langt har lagt til grunn. En ekstern juridisk utredning utført på oppdrag av BLD, fra i år, underbygger dette.

Vår gjennomgang viser at, på bakgrunn av internasjonale erfaringer og eksempler, kan foruten ILOs mest grunnleggende konvensjoner, kjernekonvensjonene, følgende krav vurderes som legitime:

- den arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning som finnes i produsentlandet skal følges,
- FNs barnekonvensjon artikkel 32,
- FNs konvensjon om diskriminering av kvinner
- FNs menneskerettigheter, og
- ILO konvensjonene 148, 155 og 170, og
- prioritering av rettferdig handel-merkede produkter.

Offentlige institusjoner neglisjerer etikk

En gjennomgang av de etiske retningslinjene til tre offentlige institusjoner: Politiet, Forsvaret og Helse Sør-Øst, belyser et påfallende fravær av etiske hensyn i institusjonenes innkjøpspolitikk. Ingen av de tre institusjonene har antatt grunnleggende etiske retningslinjer i sin anskaffelsespolitikk. Til tross for at disse institusjonene har et betydelig innkjøpsapparat og er vel informert om mulighetene til å stille etiske krav i sine innkjøp, neglisjeres hensynet til etikk. På bakgrunn av avsløringer om uverdige arbeidsforhold hos leverandører til offentlige institusjoner i andre europeiske land, er det betydelig risiko for at Politiet, Forsvaret og Helse Sør-Øst bidrar til brudd på menneskerettigheter og faglige rettigheter i produksjonslandet.



Etisk pådriver

Innføringen av etiske hensyn i offentlige anskaffelser i EU er avhengig av at statlige myndigheter og offentlige institusjoner inntar en proaktiv rolle og utfordrer det handlingsrommet som foreligger. Sverige har kommet langt i dette arbeidet; svært mange offentlige institusjoner stiller i dag omfattende krav til sine leverandører. - *Vi må lære av andre foregangsland og institusjoner, og aktivt søke råd*, sa daværende miljøvernminister Helen Bjørnøy i en tale om bærekraftige anskaffelser, i 2006. Lite tyder på at retorikken er fulgt opp i praksis.

Krav må følges opp

For å stille etiske og sosiale krav, er det fra EU-kommisjonens side en forutsetning at den institusjonen som stiller krav også ser til at disse etterleves. Betingelsen utgjør en betydelig utfordring, særlig for små og mellomstore offentlige institusjoner med begrensede ressurser. I Sverige samarbeider en rekke kommuner og fylker om denne typen kontroller, og et sentralt kontrollorgan er nå under planlegging. At norske myndigheter tilsynelatende ikke helt har tatt innover seg denne viktige problemstillingen, eller har tatt ansvar for å løse den utfordringen dette utgjør, sinker det videre arbeidet med etikk i offentlige anskaffelser.

Veien fremover

BLD har nylig igangsatt arbeidet med en ny veileder til etikk og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Dersom den høye faneføringen fra Soria Moria-erklæringen skal etterleves, må Norge snarest mulig innta en langt mer progressiv stilling. Myndighetene bør, på bakgrunn av de mest fremtredende internasjonale erfaringene, utvide de etiske retningslinjene for offentlige anskaffelser som i dag foreligger. Retningslinjene bør oppdateres jevnlig, og legges til grunn for den nye handlingsplanen om offentlige anskaffelser i 2010.

For å lykkes med en etisk fundert innkjøpspolitikk, er det dessuten essensielt at retningslinjene og mulighetene formidles til den allmenne offentlige innkjøper, samt at det tilrettelegges for at disse skal kunne følge opp kravene.



Anbefalinger

I tiden frem mot ny handlingsplan om offentlige anskaffelser i 2010, vil Norge trolig kjøpe inn varer og tjenester for mer enn 600 milliarder kroner. Det er en stor risiko for at deler av disse midlene – gjennom offentlige anskaffelser – vil bidra til brudd på internasjonale menneskerettigheter og ILO-konvensjoner. Inntil en ny handlingsplan om offentlige anskaffelser er på plass i 2010, er det flere måter norske myndigheter kan hindre at nordmenns skattepenger går til undertrykking av arbeidere og brudd på menneskerettighetene.

Norske myndigheter, deriblant departementene som har ansvaret for etisk forbruk i offentlige anskaffelser, BLD og FAD, må bli langt tydeligere på hvilke krav de mener kan stilles i anskaffelsesprosessen. Det bør i tråd med kommentaren fra kapittel 4.3 iverksettes tiltak for å sikre at dette budskapet når frem til offentlige innkjøpere.

På bakgrunn av denne gjennomgangen anbefaler Framtiden i våre hender norske myndigheter å:

- gjøre det bindende for offentlige innkjøpere å stille krav til leverandører om overholdelse av grunnleggende menneskerettigheter og ILOs kjernekonvensjoner i offentlige anskaffelser.
- på en langt tydeligere måte kommunisere de etiske og sosiale kravene som kan stilles ved offentlige anskaffelser, til offentlige innkjøpere. De etiske og sosiale kravene som anbefales bør basere seg på de retningslinjene som her er utledet (jfr. kapittel 4.1).
- foreta en grundig gjennomgang av de erfaringer som er gjort utenlands og integrere disse i ny nasjonal handlingsplan fra 2010, i tråd med Miljøverndepartementets anbefaling om å lære av erfaringer fra andre land.
- holde seg kontinuerlig oppdatert på "beste praksis"-erfaring fra Europa; spesielt Sverige, og integrere disse erfaringene i sine anbefalinger.
- Barne- og likestillingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet bør aktivt søke å utvide "gråsonen" av etiske kriterier – blant annet ved å utfordre EU-kommisjonens politikk på området (se nedenfor).
- opprette et nasjonalt kompetanse- og servicesenter med mål om å:
 1. informere offentlige institusjoner om hvilke muligheter de har til å stille etiske og sosiale krav, og hvordan og når i innkjøpsprosessen disse kan stilles.
 2. koordinere kontroll av at de etiske og sosiale kravene som er stilt overholdes – jfr. EU-kommisjonens uttalelse på området.
 3. utvikle samarbeid med anerkjente flerpartsinitiativ.
- overordne etiske, sosiale og miljømessige kriterier i forhold til pris, kvalitet, etc. Et dyrt produkt, produsert på en akseptabel miljømessig og etisk måte, vil da gis forrang et billigere produkt, produsert uten hensyn til miljø og etikk.

Det er flere viktige og uavklarte spørsmål vedrørende etiske og sosiale krav i offentlige anskaffelser og som EU-kommisjonen har til gode å avklare. Norske myndigheter har et spesielt ansvar, på vegne av offentlige institusjoner, å utfordre kommisjonen på dette området. Framtiden i våre hender anbefaler norske myndigheter å:

- arbeide for en formell erklæring fra EU-kommisjonens side om hvordan sosiale og miljømessige kriterier kan, og bør, inkluderes i offentlige innkjøpsprosedyrer. Jfr. diskusjonen om hva som gjør et krav legitimt; om anledning til å stille krav om andre ILO-konvensjoner, utover kjernekonvensjonene; og en anstendig lønn i Rettferdig handel-systemet.



- kreve at EU-kommisjonen på bakgrunn av de "beste" erfaringene i medlemslandene utarbeider en veileder for hvordan sosiale kriterier kan implementeres.
- arbeide for at EU-kommisjonen utvikler verktøy og retningslinjer som skal brukes for å inkludere etikkriterier i offentlige innkjøp.



Forkortelser

ALaRM	Apparel-industry labour rights movement
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
BNP	Bruttonasjonalprodukt
CCC	Clean clothes campaign
Doffin	Databasen for offentlige innkjøp
EMAS	Eco-management and audit scheme
EU	Den europeiske union
EØS	Europeisk økonomisk samarbeidsområde
FAD	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
FIVH	Framtiden i våre hender
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMV	Försvarets materielverk
FN	Forente nasjoner
GPA	Government procurement agreement
GRIP	Grønt i praksis
HINAS	Helseforetakenes innkjøpsavdeling
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
IEH	Initiativ for etisk handel
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ILO	International Labour Organization
ISO	International organization for standardization
Jo-In	Joint initiative on corporate accountability and workers rights
MD	Miljøverndepartementet
NGO	Ikke-statlig organisasjon
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NOU	Nämnden for offentlig upphandling
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OHSAS	Occupational health and safety advisory service
PDMT	Politiets data- og materielltjeneste
RHF	Regionalt helseforetak
SAI	Social accountability international
SKL	Sveriges kommuner og landsting
SOMO	Centre for research on multinational corporations
SRP	Social responsive procurement
SSB	Statistisk sentralbyrå
WTO	Verdens handelsorganisasjon



1. Innledning

Vi vil i denne rapporten se nærmere på de nasjonale og internasjonale forhold som regulerer muligheten til å stille etiske krav ved offentlige innkjøp i Norge. Arbeidet vil følges opp med å se nærmere på et utvalg institusjoner, for å vurdere deres innkjøpspraksis, og i hvilken grad institusjonene tar etiske og sosiale hensyn ved anskaffelser.

Offentlig sektor er en betydelig innkjøpsaktør, både nasjonalt og internasjonalt. Sektoren anskaffet varer og tjenester for til sammen 315 milliarder kroner i 2006.¹ Det er 100 milliarder kroner mer enn i 1999, og utgjør en økning på 13 % fra året før. Summen utgjør rundt 15 % av Norges bruttonasjonalprodukt (BNP). Ser vi bort fra Forsvaret gjorde selve statsforvaltningen innkjøp for 116 milliarder kroner i 2006. Forsvaret gjorde samme år innkjøp for 20,4 milliarder kroner, hele 21 % mer enn året før.

Anskaffelser av et så stort omfang berører svært mange mennesker. En stor del av de varer som kjøpes inn har sitt opphav i andre land. Ved å stille etiske og sosiale krav til offentlige anskaffelser, vil man kunne bidra til å øke velferden til de menneskene som i dag arbeider under slette vilkår, for å oppfylle offentlige kontrakter. Regjeringen har ved flere anledninger erkjent det ansvar denne posisjonen gir. I *Handlingsplan for 2007-2010: Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* fremheves det at offentlig sektor har et spesielt ansvar i forhold til å bidra til etisk forsvarlig produksjon, handel og forbruk². Også regjeringens samarbeidsplattform Soria Moria understreker dette:

"Offentlige virksomheter bør gå foran å være ansvarlige forbrukere som etterspør miljøvennlige varer, som er tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder"³

Soria Moria-erklæringen, 13. oktober 2005

Det offentliges samfunnsansvar er også fremhevet i lov om offentlige anskaffelser, fra 1999, formålsparagraf §1⁴:

"...regelverket skal bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillitt til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte".

Lov om offentlige anskaffelser, 1999, §1

Offentlige kontrakter er på grunn av sitt omfang ofte ettertraktet av leverandører og produsenter. Det innebærer også at mange leverandører vil strekke seg langt for å vinne offentlige anbud, og oppfylle de betingelsene som stilles. Så sant de krav som stilles til leverandørene ikke bryter med internasjonale prinsipper om fri konkurranse og gjennomsiktighet, vil de etter all sannsynlighet etterleve de betingelsene som stilles av offentlige innkjøpere. På denne måten har offentlige innkjøpere en god mulighet til å påvirke leverandører og produsenter, med hensyn til etikk.

De siste årene har bevisstheten rundt etikk i offentlige anskaffelser blitt sterkere. På 1990-tallet var det selskaper i privat sektor som fikk mest kritikk for uverdige arbeidsforhold og mangel på etikk. Som en følge av dette har mange private multinasjonale selskaper i dag et mye større fokus på etikk enn tidligere. Samtidig har offentlige innkjøpere, i frykt for å bryte med EU-direktiver og konkurranselovgivning, vært ettersleper på etikk i offentlige anskaffelser.

Blant annet som følge av denne utviklingen og større oppmerksomhet rundt temaet, har Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Fornyings- og administrasjonsdepartementet

¹ SSB. 2007. Statistikkområder, 12:01 Offentlige finanser og trygdeordninger, Offentlige innkjøp 2006: www.ssb.no/emner/12/01/offinnkj/

² MD, Handlingsplan 2007-2010 for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser: www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/T-1467-Miljo--og-samfunnsansvar-i-offent.html?id=473352

³ Regjeringen, Statsministerens kontor, Politisk plattform for en flertallsregjering: www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515

⁴ LOV 1999-07-16 nr 69: Lov om offentlige anskaffelser: <http://lovdata.no/all/hl-19990716-069.html>



(FAD) satt i gang arbeid med en veileder for hvordan offentlige innkjøpere kan stille etiske og sosiale krav. Veilederen skal bygge på en ekstern juridisk utredning av handlingsrommet for sosiale og etiske krav, og skal være retningsgivende rundt etikkspørsmål ved offentlige anskaffelser. Den er ment å lede frem til en ny handlingsplan som trer i kraft fra 2010.

Til tross for en større oppmerksomhet rundt temaet, finnes det i dag ingen garanti for at de skattepengene offentlige etater og institusjoner kjøper inn varer og tjenester for, ikke bidrar til ulovlige og uetiske produksjonsforhold. Med en helhetlig politikk rundt etikk i offentlige anskaffelser kan man redusere risikoen for å bruke offentlige ressurser på en måte norske statsborgere og offentlig ansatte vil kunne finne uakseptabel. Norske statsborgere har moralsk sett krav på at skattepenger ikke skal brukes på en måte som strider mot nasjonal og internasjonal lovgivning.

1.1. Definisjon og begrepsavklaringer

Offentlige innkjøp hvor det blir tatt hensyn til økologiske, sosiale og etiske aspekter i vurderingen av et anbud kan betegnes som en ansvarsfull anskaffelse. Siden arbeidsforhold i stor grad er godt ivaretatt i Norge, og det meste av Europa, handler ansvarlige anskaffelser i all hovedsak om etiske hensyn og krav til produksjon av varer og tjenester utenfor EUs grenser.

En sosialt bærekraftig og ansvarlig innkjøpspolitikk – også kalt "socially responsible procurement" (SRP) – handler om å ta hensyn til de sosiale konsekvensene av innkjøpet over hele produktets eller arbeidets livssyklus, når anskaffelses beslutninger tas og når kjøpet iverksettes. Ved å stille etiske og sosiale krav ved sine anskaffelser kan offentlige aktører styrke internasjonal arbeiderlovgivning i produksjonslandet, bidra til et inkluderende arbeidsliv, og til kampen mot tvangs- og barnearbeid. Etiske og sosiale krav vil også kunne bidra til å påvirke helse- og sikkerhetsforhold ved arbeidsplassen.

Politiske mål om en ansvarsfull offentlig innkjøpspolitikk kan fremmes på flere måter gjennom offentlig anskaffelse. De to hovedveiene vil her defineres som:

- Miljøkrav, fremmer krav på området ytre miljø: "Ytre miljø" er begrepet som brukes i arbeidslivet – eksempelvis i HMS-arbeid – for å skille mellom det fysiske arbeidsmiljøet i bedriften (giftstoffer/helse og lignende – som omfattes av "etiske og sosiale krav") og forurensing av miljøet utenfor fabrikk (luft, vann etc.) – altså "miljøkrav".
- Etiske og sosiale krav: Fremmer målsetninger knyttet til menneskerettigheter, fysiske, økonomiske og sosiale arbeidsvilkår.

I etikkbegrepet ('etikk' / 'etisk') ligger det i utgangspunktet intet hinder for å inkludere spørsmål omkring det ytre miljø. Man kan eksempelvis vurdere en innkjøpspolitikk som tar miljøhensyn som mer etisk, enn en som ikke gjør det. I denne utredningen tar vi utgangspunkt i den norske regjeringens måte å definere ordet "etikk" på – som nettopp synes å være menneskerettigheter og arbeidsvilkår. Regjeringens *Handlingsplan 2007-2010: Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* bruker begrep som "etiske/sosiale hensyn" og "etiske hensyn" som noe annet og separat fra "miljøhensyn"⁵. Vi vil i denne rapporten følge det samme skillet, og kun ta opp miljøkrav (ytre miljø) i den grad disse er direkte relevante (som historisk mal eller fordi de har indirekte påvirkning) for det vi her definerer som "etiske og sosiale krav".

Nasjonal og internasjonal politikk rundt etikk i offentlige anskaffelser, preges av en rad tolkninger av etikk og sosiale kriterier. Som vi vil se nærmere på i denne gjennomgangen, finnes det et dynamisk juridisk handlingsrom som under de siste årene har vist seg å kunne strekkes. Norske myndigheter har lagt til grunn én tolkning (som i dette øyeblikk er under revurdering), mens andre europeiske myndigheter tolker det annerledes.

5 Miljøverndepartementet, Fornyings og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet 2007: *Handlingsplan 2007-2010: Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*. www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Planer/T-1467.pdf



Vi vil i kapittel 2 gi en grundigere avklaring av etikkbegrepet, slik det brukes i denne sammenheng. Vi vil se nærmere på de ulike definisjonene av etikk som offentlige aktører operer med.

Det skal understrekes at når det her snakkes om sosiale og etiske krav, så menes minimumskrav. Kravene er altså ikke ment som en veiledende standard, men som den lavest akseptable etiske og sosiale standard på en arbeidsplass. Som vi vil vise definerer ulike land og organisasjoner dette minstekravet forskjellig. Det er likevel vanlig å definere ILOs kjernekonvensjoner og FNs menneskerettigheter som minimumskrav. Et ønske om en høyere etisk og sosial standard er imidlertid ytret av de fleste europeiske land og organisasjoner som arbeider med disse spørsmålene.

Begrepet 'rettferdig handel' vil i denne gjennomgangen være basert på innholdet i det engelske begrepet og navnet 'fairtrade'. Fairtrade er det internasjonale navnet på en rettferdig handel merkeordning, som Max Havelaar er en del av. Ordningen garanterer at et produkt er handlet på en slik måte at produsentene får rimelig betaling for sine produkter, og lever og arbeider under trygge og sosiale vilkår. 'Rettferdig handel', slik det vil brukes her, er derfor definert som en standard lik eller tilsvarende den definert av Fairtrade-bevegelsen.

1.2. Problemstilling

Vi vil i denne rapporten se nærmere på etikk i offentlige anskaffelser i Norge. Formålet med rapporten er å bidra til å sikre at offentlige anskaffelser skjer i tråd med grunnleggende etiske retningslinjer som sikrer at arbeidernes menneskerettigheter og faglige rettigheter ivaretas.

Rapporten er delt inn i to hoveddeler. Den ene vil omhandle det juridiske rammeverket som regulerer adgangen til å stille etiske retningslinjer. I den andre hoveddelen gjennomgår vi tre institusjoner, Forsvaret, Politiet og Helse Sør-Øst, for å undersøke deres retningslinjer og praksis i forhold til etikk i offentlige anskaffelser.

Følgende problemsstillinger ligger til grunn for gjennomgangen:

Del 1: Det juridiske rammeverket for etikk i offentlige anskaffelser

1. Hva er regelverket som regulerer offentlige innkjøp i Norge, og hvilke pålegg, muligheter og begrensninger gir dette i forhold til etiske retningslinjer?
2. Hvilke tolkninger av regelverket (utredninger og rettspraksis) foreligger i Norge og i et utvalg EU-land? Tolkes det samme regelverket ulikt i ulike land?
3. Hvordan definerer og avgrenser regelverket og tolkningene begrepet "etikk" i etiske retningslinjer?
4. Samsvarer norske politiske anbefalinger og strategier med rammene i pkt. 1 - 3?
5. Ut fra funnene i pkt 1 – 4: Hvilket handlingsrom har norske offentlige institusjoner til å anvende etiske retningslinjer i offentlige innkjøp? Hvilke konsekvenser kan det ha for den nye handlingsplanen for offentlige innkjøp, som skal gjelde fra 2010?
6. Er det menneskerettsspørsmål og/eller fagforeningsspørsmål som ikke er vurdert eller akseptert i regelverket m/tolkninger (pkt 1- 4)? Burde ett eller flere av disse inkluderes?

Del 2: Status ved offentlige institusjoner i forhold til etikk i anskaffelser

1. Har de utvalgte offentlige institusjonene for tiden etablerte etiske retningslinjer for sine innkjøp? Hva er de i så tilfelle, og hvilke dokumentasjonskrav stilles?
2. Hvis de ikke har etiske retningslinjer, planlegger de da å innføre slike, og hva slags?
3. Hvilke er de undersøkte institusjonenes største leverandører, og har disse leverandørene egne etiske retningslinjer?



4. Finnes det tilsvarende institusjoner (i Norge eller utlandet) som arbeider aktivt med etiske spørsmål knyttet til innkjøp?
5. På bakgrunn av funnene i pkt 1 - 4: Utnytter de undersøkte institusjonene sitt handlingsrom i forhold til å stille etiske krav i sine innkjøp? På hvilke områder kan og bør de eventuelt utvide kravene?

1.3. Metode og avgrensing

Denne utredningen er delt inn i to hoveddeler; en del hvor vi ser nærmere på det bakenforliggende regelverket, internasjonale avtaler og tolkninger av dette (kapittel 2); og en praktisk del hvor vi tar for oss tre store offentlige institusjoner, og ser på deres retningslinjer og praksis i henhold til etikk i innkjøp (kapittel 3).

1.3.1. Metode

Del 1. Det juridiske rammeverket for etikk i offentlige anskaffelser

På bakgrunn av det nasjonale regelverket, internasjonale avtaler og tolkninger av disse har vi vurdert adgangen til å stille etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser. Utredningen er gjort på bakgrunn av offentlige dokumenter, interne og eksterne utredninger, innspill og dokumenter fra frivillige organisasjoner og andre utenforstående aktører. Tilgjengelige erfaringer, tolkninger og eksempler ble innhentet fra andre europeiske land som har arbeidet mye med disse spørsmålene, og hvor dette er språklig tilgjengelig.

Del 2. Status ved offentlige institusjoner i forhold til etikk i anskaffelser

Rapporten vil tar for seg tre utvalgte offentlige institusjoner; Politiet, Forsvaret og helse Sør-Øst. På bakgrunn av innhentet informasjon fra disse institusjonene (telefonintervjuer, tilgjengelige dokumenter og skriftlige forespørsler) har vi dokumentert disse institusjonenes retningslinjer og praksis rundt etikk i offentlige innkjøp. Andrehåndsinformasjon er innhentet fra samarbeidende offentlige institusjoner og leverandører, der det har latt seg gjøre.

1.3.2. Avgrensing

Del 1. Det juridiske rammeverket for etikk i offentlige anskaffelser

Utredningens norske del er begrenset til de handelsrettslige og konkurranserettslige regler som har betydning for temaet, med et spesielt fokus på lov og forskrift om offentlige anskaffelser, med tilhørende veileder fra 2006, EØS-avtalen og Government Procurement Agreement (GPA) i WTO.

Når det gjelder delene om politikk og tolkning (2 – 4), har vi for Norges del begrenset oss tidsmessig til arbeidet som er gjort siden staten utga sin veileder til reglene om offentlige anskaffelser i 2006⁶.

Den internasjonale sammenligningen i pkt. 3 er avgrenset til erfaringer fra Sverige, Storbritannia, Nederland, Spania, Belgia og Frankrike, hvor det i ulik grad arbeides aktivt med disse spørsmålene, og hvor etiske retningslinjer er implementert i innkjøpsprosessen.

Del 2. Status ved offentlige institusjoner i forhold til etikk i anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et vidt begrep, som innbefatter kjøp av en rad produkter og tjenestekategorier. Gjennomgangen vil derfor avgrenses til innkjøp av klær, sko og tekstiler. Valget er begrunnet ut i fra flere forhold:

⁶ En revisjon av 2006-veilederen er for øyeblikket under utarbeidelse.



- Det internasjonale arbeidet med etiske retningslinjer er kommet lengst innenfor disse varegruppene.
- Det er varegrupper som kjøpes inn av mange ulike offentlige institusjoner, og for relativt store verdier.
- Klær, tekstiler og sko er store importgrupper, som i stadig større grad kjøpes fra utviklings- og mellominntektsland.
- Private selskaper innen sektoren har i flere tiår blitt kritisert for veldokumenterte brudd på internasjonale menneske- og arbeiderrettigheter og dårlige arbeidsforhold. Flere av selskapene har skjerpet sine krav til leverandører og produsenter.

Sett bort fra dette kunne det vært naturlig å velge hvilken som helst produktkategori, det seg være gull, brostein, hagemøbler av tropisk trevirke eller datamaskiner hvor det jevnlig rapporteres om menneskerettighetsbrudd. Disse kategoriene kan være et spesielt interessant utgangspunkt for fremtidige utredninger av sosiale og etiske kriterier, ettersom mange tilfeller av arbeidsrettighets- og menneskerettighetsbrudd innenfor disse sektorene er kjent for å være særdeles grove.

Studien avgrenses til de tre statlige institusjonene Forsvaret, Helse Sør-Øst og Politiet. Utvalget er gjort på bakgrunn av en kombinasjon av størrelse, innkjøpskvantum, erfaringer med tilsvarende institusjoner fra andre land, potensial til å stimulere til offentlig debatt og sannsynlighet for eventuelle ringvirkninger. Vi har gått igjennom kontrakter disse institusjonene har inngått eller utlyst på Databasen for offentlige innkjøp (Doffin), og som strekker seg maksimalt fem år tilbake, til 2003.

For å se nærmere på etiske retningslinjer i leverandørkjeden har vi valgt ut de tre største leverandørene, og begrenset undersøkelsene til disse.

De offentlige institusjonene undersøkes i henhold til den valgte produktkategorien klær, tekstiler og sko. Det juridiske rammeverket og de politiske retningslinjene som drøftes (del 1) vil imidlertid være gjeldene for samtlige anskaffelser.

1.4. Offentlige institusjoner og etiske innkjøp

Offentlige anskaffelser omfatter de fleste innkjøp som gjøres av kommuner, fylker, stat, offentlige selskaper og andre offentlige aktører. De fleste av varene som kjøpes inn er i større eller mindre grad produsert utenlands. Om ikke hele produktet er produsert i et annet land, så er ofte en eller flere komponenter det. Stadig mer av produktene er produsert i lav- og mellominntektsland.

Norske myndigheter har ytret bekymring over at norske offentlige virksomheter i liten grad tar etiske og sosiale hensyn ved anskaffelser.⁷ I lang tid har begrepet etikk tilnærmet utelukkende vært forbundet med korrupsjon sfære og korrekt konkurransegjennomføring. De kriteriene som oftest går igjen handler om helse, miljø og sikkerhet (HMS), og henspeiler som regel på norske leverandører. Forhold i produksjonskjeden som berører leverandører og produsenter utenfor landets grenser har stort sett vært fraværende.

At offentlig sektor i begrenset grad har integrert etiske hensyn i sine anskaffelser har trolig flere årsaker. En forklaring kan være at regelverket er uklart på området. En annen forklaring kan være at norske myndigheter har vært forsiktig med å gi veiledning, eller ikke er flinke nok til å gi råd til institusjoner om hvilke muligheter de faktisk har. Det kan også skyldes at norske innkjøpere selv ikke har tilstrekkelig kunnskap på området, og derfor vegrer seg for å stille etiske og sosiale krav.⁸

⁷ Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), mandat for juridisk utredning om etiske krav i offentlige anskaffelser, med frist 20. november 2007.

⁸ Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) slår fast i et notat at kunnskapen om adgangen til å stille etiske og sosiale krav trolig er begrenset. Departementet foreslår et uavklart juridisk handlingsrom og manglende kunnskap blant offentlige innkjøpere som mulige årsaker.



1.4.1. Offentlig innkjøpspraksis

Norske offentlige aktører står i prinsippet fritt til å velge hvilke produkter som skal kjøpes inn, i henhold til hva institusjonen trenger. Når en offentlig etat eller institusjon har bestemt seg for å gå til innkjøp av et produkt, er første steg å offentliggjøre utlysningen gjennom et medium, som for eksempel Doffin. På denne måten forteller innkjøper potensielle leverandører hva man er ute etter, og til hvilke betingelser.

Anskaffelsesprosessen deles gjerne inn i fire faser. I utgangspunktet skal det kunne stilles etiske og sosiale krav i samtlige faser, men her tolkes regelverket ulikt. Vi vil komme tilbake til de ulike tolkningene og åpningene for å stille krav i de ulike fasene i kapittel 2. De fire fasene er:

- a) Behovskartlegging – dette er en del av planleggingsfasen, man vurderer hva som skal kjøpes inn, søker i markedet.
- b) Kvalifiseringsfasen – i denne fasen velger man ut aktuelle leverandører, på bakgrunn av tekniske spesifikasjoner.
- c) Tildelingsfasen – her velges leverandør ut på bakgrunn av tildelingskriterier, preferanser og ønsker.
- d) Kontraktsfasen – her stilles kontraktsvilkår og gjennomføringskrav, absolutte krav.

Vinneren av konkurransen, leverandøren, får oftest en rammeavtale på et visst antall år, som regel er denne på mellom to og fem år. Det er vanlig at kontrakten tildeles for til sammen fire år, i utgangspunktet to år med mulig forlengelse i ett år om gangen.

Svært få av norske offentlige innkjøp gjøres direkte med produksjonsleddet. Til tross for at dette er et yttre ønske fra offentlige innkjøpere (færre ledd, lavere kostnader), er det få anskaffelser som ikke går via mellomledd – det vil si andre leverandører. Hovedårsaken til det er at offentlige innkjøpere ikke besitter de ressursene og den kompetanse som kreves for å kunne foreta innkjøp direkte, selv om det vil kunne redusere utgiftene for innkjøper. For varegruppene sko, klær og tekstiler som skal behandles her, er det vanlig at innkjøpene gjøres via norske/nordiske eller europeiske leverandører. I enkelte tilfeller har disse også sine underleverandører, men som regel handler de europeiske leverandørene direkte med fabrikkene.

1.4.2. Erfaringer fra grønne innkjøp

I dag står miljøhensyn langt sterkere enn etiske og sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser. Hovedårsaken til det er at det siden 1990-tallet har vært et økende fokus på å gjøre offentlige innkjøp miljømessig bærekraftige. Det har vært et sentralt satsningsområde nasjonalt, men også i EU-parlamentet og EU-kommisjonen. EU har blant annet utarbeidet en veileder "Buying green" for å styrke dette arbeidet.⁹ Som en følge av dette finnes det på området både rettspraksis, tolkninger og kommunikasjon fra EU, som gir gode rettesnorer for innkjøpere og som tydeligere avklarer handlingsrommet, enn det som er tilfellet for etiske retningslinjer.

Ettersom arbeidet med etiske og sosiale retningslinjer ikke er kommet like langt, men i stor grad må forholde seg til de samme direktiver og konkurransereguleringer, kan erfaringene med miljøkriterier være nyttige i arbeidet med etikk. Som denne gjennomgangen vil vise, baserer en del tolkninger av regelverket seg på erfaringer og rettsbeslutninger om miljøkriterier.

Nærings- og handelsdepartementet utarbeidet i 2004 en veileder for hvilke, og hvordan, miljøkrav kan stilles i en innkjøpsprosess.¹⁰ Veilederen bygger på loven om offentlige anskaffelser som trådte i kraft i 2001:

⁹ Europa Kommisjonen, 2004. Buying green! A Handbook on Environmental Public Procurement.

¹⁰ NHD, veileder: Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser. 2004.
www.grip.no/Innkjop/Nedlastningsdokumenter/NHDs_miljoveileder.pdf



§ 6 Ressurs- og miljøbevisste anskaffelser

Statlige, kommunale og fylkeskommunale organer samt rettssubjekter som nevnt i § 2 første ledd bokstav b skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Lov om offentlige anskaffelser, 2001

Loven stiller bare krav til selve *planleggingen* av anskaffelsen og til at innkjøper skal velge produkt på bakgrunn av livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser. Den stiller derimot ikke krav til at innkjøper også i *utvelgelsesfasen* velger det mest bærekraftige og miljøvennlige alternativet. Det innebærer at man kan utelukke miljøfiendtlige produktkategorier i planleggingsprosessen, men likevel ende opp med å velge det mest miljødeleggende produktet i den kategorien man ender opp med.

Öko-Tex Standard 100

Den vanligste miljøstandard for tekstilprodukter er Öko-Tex Standard 100. Standarden er utarbeidet av the International Association for Research and Testing in the Field of Textile Ecology (Oeko-Tex), og er ment å garantere for at et tekstilprodukt ikke skal inneholde miljø- og helseskadelige stoffer. Öko-Tex 100 inneholder imidlertid ingen direkte etiske og sosiale krav til produksjons- og arbeidsforhold. Standarden inneholder kun en klausul om at produktet ikke skal være skadelig for *brukeren* av produktet.

I følge loven om offentlige anskaffelser skal det også, så langt det er mulig, stilles konkrete miljøkrav til ytelsen eller funksjonen til produktet. Veilederen gir videre flere viktige føringer for hvordan oppdragsgiver kan forme konkurransegrunnlaget slik at miljøvennlige produkter og løsninger gis fortrinn i konkurransen.¹¹

Etiske og sosiale krav har som nevnt ovenfor blitt viet langt mindre oppmerksomhet, og er i liten grad behandlet i det norske regelverket:

"Når det gjelder etiske/sosiale hensyn, mangler antakelig både kriterier og kompetanse i enda større grad enn for miljøhensyn."

MD/FAD/BLD 2007¹²

I enkelte tilfeller vil miljømessige og sosiale/etiske krav være de samme. Ved produksjon av bomull til klær og tekstiler brukes det for eksempel store mengder sprøytemidler og miljøgifter. Om ikke disse anvendes forsvarlig vil det kunne påføre arbeidere og andre involverte varige skader og sykdommer. Tekstilbransjen er også kjent for å generere store mengder avfall og dyrkingen av bomull krever enorme mengder vann. Dersom avfallet behandles feil og vannforvaltningen ikke skjer i tråd med den lokale befolkningens vel, vil produksjonen være i strid med internasjonale sosiale standarder, så vel som miljøstandarder.

Som eksempelet viser er miljømessige og sosiale/etiske krav i mange tilfeller overlappende. Denne utredningen vil i all hovedsak omhandle etiske og sosiale krav i offentlige anskaffelser. Disse kravene vil likevel innbefatte miljøkrav, i den grad disse, indirekte eller direkte, også strider med internasjonale etiske og sosiale standarder. Videre vil det i teksten trekkes noen paralleller til forarbeidet for innførsel av miljøkrav i offentlige anskaffelser.

¹¹ NHD, veileder: Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser. 2004. www.grip.no/Innkjop/Nedlastningsdokumenter/NHDs_miljoveileder.pdf

¹² MD, FAD og BLD, Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007-2010. T-1467 B. s. 27.



1.5. Arbeidsforhold i tekstilsektoren

På det globale markedet finnes et utall eksempler på grove krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsrettigheter. I enkelte bransjer brytes det systematisk mot nasjonale lover, så vel som internasjonale forpliktelser og selskapenes egne retningslinjer.

Sko, klær og tekstiler produseres ofte i land der lønningene er lave, og et dårlig arbeidsmiljø, svake faglige rettigheter og arbeidsrett er kjente fenomen. Tekstilbransjen er en globalisert sektor, gjerne med produksjon av bomull og fiber i ett land, spinning og veving i et annet, bearbeiding og konfeksjon i ett tredje land. Så transporteres tekstilene til det landet hvor de skal selges, før de i enkelte tilfeller vender tilbake til produksjonslandet for gjenbruk. Bruken av et utall underkontraktører og utstrakt bruk av utflagging har gjort bransjen svært lite gjennomiktig. Produksjonen skjer i de fleste tilfeller hvor arbeidskostnadene er billigst. Dessverre betyr det ofte også der hvor arbeidsforholdene er dårligst.

Det offentlige er storkunde av klær, tekstiler og sko, med innkjøp av disse varegruppene for flere hundre millioner kroner årlig. Uniformer, arbeidstøy, laken, gardiner, dyner og pledd er noen eksempler på tekstilprodukter som brukes i samtlige offentlige sektorer og som kjøpes inn i stor skala, til forsvar, sykehus, politi og andre institusjoner. Det meste av denne typen forbruksvarer kjøpes – i stadig større grad – inn i fellesskap, av samordnede innkjøpsinstitusjoner. Enkelte institusjoner inngår leieavtale på klær og tekstiler, som inkluderer vaskertjenester, i stedet for å eie selv.

Uverdige arbeidsforhold har i en årrekke vært knyttet opp mot kles- og tekstilproduksjon i utviklingsland. Jevnlig dukker det opp rapporter om bruk av barnearbeid, tvangsarbeid, og innskrenket organisasjonsfrihet i produksjonslandene. Farlige og helseskadelige arbeidsforhold, ekstremt lang arbeidstid og utstrakt bruk av tvungen overtid, innskrenket organisasjonsfrihet og diskriminering er andre forhold som forekommer.

Vi vil her kort utdype de mest sentrale arbeidsforholdene som berøres av debatten om etiske retningslinjer i offentlige innkjøp.

1.5.1. Arbeidsmiljø og –tider

Arbeidsforholdene ved fabrikkene der tekstilene produseres og klær sys kan være nedslående. Dårlig ventilasjon, mangelfull belysning og helsefarlige kjemikalier skaper et utrygt og helsefarlig arbeidsmiljø, med alvorlige fysiske og psykiske konsekvenser for arbeiderne. Tempoet er ofte høyt og arbeiderne straffes for, eller nektes, pauser. Det finnes eksempler der arbeiderne i overopphetede fabrikker ikke får ta til seg veske, fordi det ville redusere deres arbeidstid.

Ekstremt lang arbeidstid forekommer hyppig i kles- og tekstilbransjen; 15-20 timer lange skift, 80-120 timer i uken, har blitt rapportert.¹³ Arbeiderne må arbeide når fabrikkeierne tar på seg for store eller for mange kontrakter; dette for å tjene mer penger, sikre nye kontrakter eller i frykt for at det skal bli lenge til neste kontrakt. Arbeiderne får så lite betalt at de må jobbe flere timer for å få hjulene til å rundt. Nekter de overtid, løper de risikoen for å bli oppsagt. Andre ganger er arbeiderne satt i dyp gjeld ved å måtte betale overpris for kost og losji, gjerne eid og drevet av fabrikkeierne.

1.5.2. Diskriminering

Rundt 8 av 10 arbeidere i kles- og tekstilbransjen er kvinner.¹⁴ Kvinner utgjør også et klart flertall av verdens aller fattigste. Fattige mennesker i fattige land er tekstilbransjens førstevalg for å oppnå lave kostnader. Tradisjonelle kjønnsroller gir i mange tilfeller kvinner lavere status som industriarbeidere. Menn regnes som familiens hovedforsørger, og

¹³ CorpWatch, 3. mai 2006, "Jordan: an ugly side of free trade – Sweatshops": www.corpwatch.org/article.php?id=13567

¹⁴ Clean Clothes Campaign, Made by Women; Gender the global garment industry and the movement for women workers rights. 2005: www.renklader.org/dokument/pdf/made_by_women.pdf



kvinner betraktes derfor ikke å ha like stort behov for penger som menn. Resultatet er langt lavere lønn for kvinner enn for menn. Mange kvinner blir også regelmessig utsatt for seksuell trakassering og overgrep av sine mannlige kolleger og sjefer. Arbeidet for å styrke jenters og kvinners rettigheter er derfor en svært viktig del av arbeidet for å bedre arbeidsforholdene i kles- og tekstilsektoren.

1.5.3. Barne- og tvangsarbeid

Det området som kanskje har fått mest oppmerksomhet innen arbeiderrettigheter er barnearbeid. Det finnes i dag mer enn 200 millioner barnarbeidere i verden.¹⁵ Til tross for et økende press på store multinasjonale klesselskaper, og at bransjen har redusert antall barnearbeidere innenfor denne sektoren, jobber mange barn fortsatt i tekstilindustrien.

Bruk av barnearbeid henger tett i sammen med en rekke andre faktorer. Blant annet spiller det en stor rolle om foreldrene tjener nok til å forsørge sine barn, og til å kunne sende barna på skole. I kampen mot barnearbeid er det derfor viktig å arbeide for høyere lønn og bedre arbeidsforhold for foreldrene.

1.5.4. Faglige rettigheter

I mange av landene som produserer klær, sko og tekstiler er adgangen til å organisere seg sterkt begrenset, og i enkelte tilfeller forbudt. I Kina er det for eksempel ikke lov til å organisere seg, bortsett fra i kommunistpartiets egen "fagforening", som ikke kan regnes som et fritt fagforbund. Kina produserer rundt 53 % av alle klær som importeres til Norge. I andre land forhindrer arbeidsgiveren sine arbeidere å organisere seg, enten ved å sanksjonere, eller å si opp de som prøver. Svært mange tekstilarbeidere befinner seg i tillegg i den uformelle sektoren, og har derfor liten eller ingen mulighet til å organisere seg.

Retten til å organisere seg er svært viktig og som oftest en forutsetning for stabile og bedre arbeidsforhold. Å være organisert gir arbeiderne mulighet til å påvirke egen arbeidsplass, og i større grad regulere dette på lengre sikt. På den måten vil arbeiderne også kunne kreve en anstendig lønn, trygge arbeidsvilkår og rimelig arbeidstid. Dette er også gjenspeilet i ILOs kjernekonvensjonene 87, om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten, og 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger.

1.5.5. Lønn

En riktig lønn som man kan leve av har som antydning ovenfor også implikasjoner for andre områder, som for eksempel barnearbeid. Lønningene innenfor tekstilsektoren er ofte så lave at de er vanskelige å leve av. Enda verre er det å forsørge en familie. Mange land har lover om minimumslønn. Problemet med disse er ofte at de ikke er høye nok til å dekke de mest fundamentale behov.¹⁶

Som et svar på at minimumslønnen ofte er for lav til å kunne forsørge seg på har det internasjonale nettverket Clean Clothes Campaign (CCC) foreslått begrepet levelønn. En levelønn er en lønn som rekker til mat, husrom, klær, helseomsorg, skolegang og mulighet til å legge unna litt penger. En studie organisasjonen ALaRM har foretatt av levelønn på Sri Lanka, viser at disse variablene er fullt mulig å fastslå.¹⁷ Det skal tillegges at slike beregninger sjelden kan overføres direkte til andre land og sektorer, slik at individuelle beregninger normalt må foretas for hvert enkelt land og industrisektor.

¹⁵ ILO. International programme on the elimination of child labour. Child labour by sector. 2008-01-30: www.ilo.org/ipecc/areas/lang--en/index.htm

¹⁶ SOMO. SOMO bulletin on issues in garments and textiles, number 1, May 2003: www.somo.nl/html/paginas/pdf/1_Pricing_global_garment_industry_2003_EN.pdf

¹⁷ Clean Clothes Campaign, ALaRM: A living wage for Sri Lanka's apparel industry workers, www.cleanclothes.org/publications/06-12-31.htm



1.6. Sosiale standarder og sertifisering

En viktig del av det internasjonale arbeidet for en sosialt ansvarlig innkjøpspolitikk i privat og offentlig sektor, er etableringen av internasjonale standarder. FNs barnekonvensjon, FNs menneskerettigheter og FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet (ILO) er eksempler på standarder som regulerer arbeidsforhold.

1.6.1. ILO

International Labour Organization (ILO) er FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet.¹⁸ Regjeringer, fagforbund og arbeidsgivere er alle representert i organisasjonen, som nå har utarbeidet mer enn 200 konvensjoner om rettigheter i arbeidslivet. Ikke alle konvensjonene gjelder for alle medlemsland. Hvert enkelt land bestemmer hvilke konvensjoner man vil ratifisere, og hver konvensjon ratifiseres hver for seg. Det er beslutningstakerne i de ulike medlemslandene som bestemmer hvilke konvensjoner som skal vedtas.

På slutten av 90-tallet ble det trukket frem åtte spesielt viktige konvensjoner – de såkalte kjernekonvensjonene – som skal gjelde for samtlige av ILOs medlemsland, ikke bare de som har ratifisert konvensjonene. Disse kjernekonvensjonene betegnes gjerne som de grunnleggende menneskerettighetene i arbeidslivet, og er viktige i arbeidet for bedre arbeidsvilkår i kles- og tekstilbransjen.

Overholdelse av ILOs kjernekonvensjoner er de klart mest etablerte etiske retningslinjene i offentlige, så vel som private anskaffelser. Om et selskap bryter mot ILO-konvensjonene er det regjeringen i det landet bruddet skjer som kan stilles til svare. ILO har dog begrensede sanksjonsmuligheter ovenfor land som bryter med konvensjonene.

Følgende konvensjoner omtales gjerne som ILOs kjernekonvensjoner, (for utfyllende informasjon om ILOs konvensjoner, se appendiks 1):

- Om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten (nr. 87)
- Retten til kollektive forhandlinger (nr. 98)
- Forbudet mot tvangsarbeid (nr. 29 og 105)
- Forbudet mot all forskjellsbehandling i arbeid og belønning (nr. 100 og 111)
- Fastsette en minimums aldersgrense for å forhindre barnearbeid (nr. 138)
- Forbud mot de verste formene for barnearbeid (nr. 182)

I kapittel 2 vil vi blant annet gjøre rede for de lover og regler som regulerer bruken av ILOs kjernekonvensjoner i offentlig sektor, nasjonalt og internasjonalt. Deretter vil vi se nærmere på anvendelsen av ILOs konvensjoner ved offentlige anskaffelser i Norge.

1.6.2. Etiske retningslinjer

Som et svar på kritikken om dårlige arbeidsforhold utarbeidet flere klesselskaper på 1990-tallet etiske retningslinjer (engelsk: code of conduct) med mål for arbeidet i hele leverandørkjeden og hvordan utfordringene burde møtes. Retningslinjene var utformet som en erklæring – bygget på frivillighet, og gjerne selvstendig nedsatt av selskapet – om hva som var den minst akseptable standard for arbeidsforhold hos deres leverandører. Etersom mange ikke-statlige organisasjoner (NGO'er) fant disse standardene for svake, utarbeidet de egne retningslinjer - såkalte modellkoder - med strengere og tydeligere mål og virkemidler.

De mange ulike etiske retningslinjene som finnes i dag skal ikke behandles i detalj her. I 2006 gikk syv ulike organisasjoner sammen – i et samarbeid med navn Jo-In – for å utarbeide et felles sett med etiske retningslinjer. Resultatet ble kanskje den mest sammensatte og utfyllende oversikt over etiske retningslinjer som finnes i dag.

¹⁸ International Labour Organization (ILO). 2008-01-30: www.ilo.org/global/lang--en/index.htm



Retningslinjene, som for øvrig kan leses på www.jo-in.org¹⁹, vil i kapittel 2 drøftes opp mot de anbefalinger og initiativ som finnes i Norge i dag.

1.6.3. Sertifisering og standarder

For at retningslinjene skal fungere må det også finnes en plan for hvordan de skal implementeres og kontrolleres. Mange selskaper kontrollerer i dag dette selv. Det finnes imidlertid også en rekke ordninger som tilbyr en uavhengig kontroll av at de etiske retningslinjene følges opp. Det er ikke et formål med denne rapporten å presentere en utfyllende gjennomgang av de ulike sertifiseringsordningene. Vi vil imidlertid se nærmere på kanskje den mest kjente sertifiseringsordningen i verden i dag: SA 8000. SA 8000 er spesielt relevant på grunn av sitt omfang, men også fordi flere av de leverandørene som gjennomgås i denne rapporten referer til, eller bærer, dette sertifikatet.

SA8000

SA 8000 er en global standard for overvåkning og sertifisering av arbeidsforhold, som ble lansert i 1997. Standarden ble utviklet av Social Accountability International (SAI), i samarbeid med fagforeninger, selskaper og NGO'er. SA 8000 er basert på internasjonale menneskerettigheter og ILOs kjernekonvensjoner. Sertifikatet er ment å være en garanti mot underbetaling, barne- og tvangsarbeid, diskriminering og uverdige arbeidsforhold. Per juni 2007 var 1373 selskaper SA 8000-sertifisert. Det er eksterne sertifiseringsselskaper som gir ut sertifikatene for SAI.

SA 8000 har måttet tåle en del kritikk siden oppstart. Den nederlandske organisasjonen SOMO har sammenført noe av kritikken i en egen rapport i 2004.²⁰ Sertifiseringen ble her blant annet kritisert for tette bånd mellom eksterne sertifiseringsbyråer og produsenter – med fare for at de som lettest gir fra seg sertifiseringer også er de som oftest blir brukt. Manglende kompetanse rundt etiske og sosiale retningslinjer, utilstrekkelige intervjuer av arbeidere, manglende gjennomsiktighet rundt hvor stor del av leverandørkjeden som er sertifisert og en uheldig fordeling av den økonomiske byrden på underleverandører og/eller produsenter var andre momenter som er tatt opp i rapporten. Kritikk har også kommet fra norsk hold. Norwatch, Framtiden i våre hendes søkelys på norsk næringsliv i sør, dokumenterte i en omfattende rapport i 2004 at Det Norske Veritas, et av sertifiseringsbyråene som utsteder SA 8000-sertifikater, feilaktig hadde sertifisert 20 kinesiske selskaper. De måtte senere trekke sertifikatene tilbake.²¹

Andre ordninger

Til tross for å være en av de mest brukte sertifiseringsordningene, er SA 8000 ikke utfyllende. Det finnes en rekke konkurrerende flerpartsinitiativ med standarder og kontrollmekanismer. Deriblant Ethical Trade Initiative, Fair Labour Association, Fair Wear Foundation og Workers Rights Consortium, for å nevne noen. Vi vil ikke gå nærmere inn på disse her, men det er verdt å merke seg at flere av de nevnte standardene strekker seg lengre enn SA 8000-sertifiseringen. De er i større grad i tråd med de mer ambisiøse retningslinjene presentert i Jo-In.

¹⁹ Jo-In, Joint initiative on corporate accountability and workers rights. Variation between draft Jo-In code and codes of conduct of organizations participating in the joint initiative, 2005: www.jo-in.org/pub/docs/JoIn-varns-in-codes-of-conduct.pdf

²⁰ SOMO. 2004. Irene Schipper, WE Europe: a report on CSR and policy and SA 8000: www.cleanclothes.org/ftp/WE_Profile_2004_NL.pdf

²¹ Norwatch, september 2003, "Etisk fadese for Veritas i Kina": www.norwatch.no/index.php?artikkelid=1167&back=1



2. Åpent for etikk i offentlige anskaffelser

Vi vil nedenfor gjennomgå de nasjonale og internasjonale lover og avtaler som regulerer offentlige anskaffelser og diskutere mulighetene for å stille etiske og sosiale krav. På bakgrunn av erfaringer fra andre europeiske land vil vi vurdere om norske myndigheter benytter seg av det eksisterende handlingsrom. Til sist vil vi drøfte hvorvidt det finnes etiske og sosiale vilkår som det ikke er tatt hensyn til verken i norsk eller internasjonalt lovverk, og som heller ikke er tatt inn av institusjoner – men som burde være med for at man i tilstrekkelig grad skal ivareta arbeidernes faglige rettigheter og menneskerettigheter.

2.1. Rom for etikk

Det er gode muligheter for å stille etiske krav ved offentlige innkjøp i Norge i dag. På oppdrag av BLD gjennomgikk advokatfirmaet Steenstrup Stordrange nylig det juridiske rammeverket som regulerer adgangen til å stille etiske og sosiale krav.²² Slutningen er i tråd med tilsvarende undersøkelser og erfaringer fra Sverige, hvor offentlige jurister har kommet til samme konklusjon.²³ Vurderingen av regelverket varierer dog betydelig. Norske myndigheter, representert av BLD og FAD legger en langt strammere vurdering av handlingsrommet, enn det for eksempel Sverige gjør. Foruten den praksis som eksisterer i Europa i dag, finnes det også en rekke sentrale etiske og sosiale forhold, som ikke utgjør en del av kravene i offentlige anskaffelser.

Nedenfor vil vi gjøre rede for de krav norske myndigheter mener det legitimt å stille. Deretter vil vi se nærmere på erfaringer fra andre land i Europa, da spesielt i Sverige, hvor mange institusjoner har kommet langt i arbeidet med å anta etiske og sosiale krav i offentlige anskaffelser. Til slutt vil vi se nærmere på de krav som ofte faller utenfor diskusjonen om etiske krav i offentlige anskaffelser, men likevel berører sentrale sosiale og etiske forhold på arbeidsplassen.

2.1.1. Etiske krav i Norge

Det er foretatt flere utredninger av adgangen til å stille etiske krav i offentlige anskaffelser i Norge de siste årene. På 1990-tallet lå etikk lenger nede på dagsorden, i skyggen av hensynet til en økonomisk "sunn" forretning. I Tronslin-utvalgets forarbeid til **anskaffelsesloven** så utvalget på det som at hensynet til "profesjonelle innkjøp" var viktigere enn krav av samfunnsmessig art. Etiske krav burde kun stilles såfremt de ikke var i "konflikt med målene i selve anskaffelsesprosessen og hensynet til foretningmessige innkjøp".²⁴ Det ble understreket at eventuelle etiske krav skulle være minst mulig ressurskrevende for innkjøper og gi et begrenset rom for skjønnsutøvelse. Det siste for å unngå en urettferdig behandling av leverandører.

En noe mer ambisiøs tilnærming ble utarbeidet av FAD i 2006 i form av en **veileder til regelverket for offentlige anskaffelser**. Veilederen uttrykte en usikkerhet rundt det juridiske rammeverket på området.²⁵ Blant annet kunne man lese at "det skal lite til før dette [krav utover grunnleggende ILO-konvensjoner red.anm.] er i strid med forbudet mot diskriminering." Forbudet det siktes til er et grunnleggende prinsipp i både WTO- og EØS-avtalene mot bruk av offentlige innkjøp som virkemiddel for å favorisere på grunnlag av nasjonal/lokal tilhørighet. WTO-reglene er imidlertid fortrinnsvis aktuelle i forhold til

²² Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser". Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

²³ Forbundsjurist Mathias Sylwan, Sveriges Kommuner och Landsting, Avd. for Juridik. Presentasjon 14. sept. 2007.

²⁴ NOU 1997:21, Offentlige anskaffelser, kapittel 7: www.regjeringen.no/nn/dep/nhd/Dokument/NOU-ar/1997/NOU-1997-21.html?id=141007

²⁵ FAD, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf



diskusjonen om diskriminering, og ikke til produktrelaterte prosesser og produksjonsmetoder.

Etikkkrav kan komme i konflikt med EØS-reglene dersom slike krav får virkning for en EØS-tilbyder på grunn av bestemmelsene i eget hjemland, og om krav til etisk praksis kan forskjellsbehandle EØS-tilbydere innbyrdes. En sentral problemsstilling i denne sammenheng er hvor langt man kan kreve at en leverandør har og håndhever etiske krav inn i sin egen leverandørkjede.

På bakgrunn av et vellykket arbeid med å innføre miljøkrav som en del av offentlige anskaffelser, økte etter hvert også presset for å trekke inn etikk i anskaffelsesprosessen. BLD nedsatte høsten 2007 en referansegruppe – bestående av frivillige organisasjoner, bedrifter og offentlige myndigheter – for å utarbeide en veileder om etikk i offentlige innkjøp. Veilederen er ment å supplere FADs veileder fra 2006. For å utrede det juridiske rammeverket på saksområdet utlyste BLD samtidig en **juridisk utredning** av handlingsrommet for å stille etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser. Oppdraget ble gitt til advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, og resultatet forelå i februar 2008. Utredningen skal sammenstilles med veilederen som vil foreligge høsten 2008.

Et nyopprettet direktorat for forvaltning og IKT, underlagt FAD, vil ha ansvaret for å følge opp handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.²⁶

På bakgrunn av EU-kommisjonens uttalelser²⁷, domstolenes rettspraksis, og det norske regelverket anser norske myndigheter det nå som forenlig med EUs direktiver å stille grunnleggende etiske krav.²⁸ I FADs veileder fra 2006 inngår ILOs kjernekonvensjoner som grunnleggende etiske krav. Kjernekonvensjonene er vidt anerkjente rettigheter som i følge FN må respekteres av enhver²⁹, og som norske myndigheter mener kan implementeres i kontraktsvilkårene, uten å bryte prinsippene om likebehandling.³⁰

Som denne gjennomgangen vil vise har FAD lagt seg på en konservativ linje, og tolker regelverket deretter. Dette legger igjen føringer på offentlige institusjoner. Det internasjonale regelverket kan fremstå som uklart for den allmenne innkjøper. FADs posisjon vil derfor trolig veie tungt når offentlige innkjøpere vurderer hvilke etiske krav som skal stilles. Ved hjelp av stiftelsen og rådgivningsorganet Grønt i Praksis (GRIP) formidler staten sine tolkninger til offentlige innkjøperne.³¹ GRIP gir råd til offentlige virksomheter om etikk i offentlige anskaffelser, og deres råd baserer seg på FADs tolkning av regelverket. GRIP er oppdragfinansiert av blant annet Miljøverndepartementet, FAD og BLD.

BLDs juridiske utredning konkluderer med at det er rom for å stille krav om overholdelse av grunnleggende faglige- og menneskerettigheter.³² Utredningen åpner også for krav om rettferdig handel-merkede produkter. På bakgrunn av dette er det rimelig å tro at norske

²⁶ Finansdepartementet, Strategi for bærekraftig utvikling, Nasjonalbudsjettet 2008: www.regjeringen.no/Upload/FIN/rapporter/strategi_b%C3%A6rekraftig_utvikling.pdf

²⁷ EU-kommisjonen. 2001. KOM(2001) 566 slutlig. Tolkingsmeddelande från Kommissionen, om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2001/com2001_0566sv01.pdf

²⁸ FAD, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. s. 175.

www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf

²⁹ I følge ILOs erklæring av juni 1998 må de grunnleggende ILO-konvensjonene respekteres av enhver. Tilsvarende slutning fremkommer av EU-kommisjonens tolkningsuttalelse i COM(2001)566 s. 17.

³⁰ EU direktiv 2004/18/EC

³¹ Grønt i Praksis (GRIP) leverte 4. juni 2008 inn begjæring om oppbud til Oslo Byfogdemøte, og har følgelig lagt ned driften. Det er usikkerhet knyttet til om hvorvidt noe av stiftelsens arbeid vil videreføres.

³² Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser". Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.



myndigheter vil holde fast ved tidligere anbefalinger om å legge ILOs kjernekonvensjoner til grunn i offentlige anskaffelser. FNs barnekonvensjon, art. 32, ILO-konvensjoner utover kjernekonvensjonene, samt kravet om at leverandøren må overholde produsentlandets egen arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning er ikke behandlet i utredningen. Det er derfor høyst usikkert om BLD i nærmeste fremtid vil utvide sine anbefalinger til å gjelde også disse kravene. Den tilhørende veilederen, som er forventet å bli ferdigstilt høsten 2008, vil gi indikasjoner på hvor høyt lista skal legges i den nye handlingsplanen.

I Norge er flere offentlige institusjoner og instanser nå i gang med å integrere ILOs kjernekonvensjoner i sin innkjøpspolitikk. Sykehuspartner, Helse Sør-Østs innkjøpsenhet, er et eksempel, som på bakgrunn av oppfordring fra GRIP, nå har åpnet for å integrere etiske retningslinjer i sine kontrakter. Vi vil komme tilbake til dette og lignende eksempler i kapittel 3, hvor vi skal se nærmere på noen større offentlige institusjoner og i hvilken grad de stiller etiske krav i anskaffelsesprosessen.

2.1.2. Praksis i andre land

EU-landene foretar årlig offentlige innkjøp for mer enn 12 000 milliarder kroner, som tilsvarer rundt 16 % av det samlede bruttonasjonalproduktet (BNP).³³ De ulike EU-landene må på lik linje med Norge rette seg etter EUs/EØS direktiver for offentlige anskaffelser. På samme måte må de overholde EUs prinsipper for handel mellom medlemslandene.

De siste årene har det utviklet seg en rekke tolkningsforslag til dette regelverket, noe som gjenspeiles i ulike former for innkjøpspraksis i de ulike landene. Nedenfor følger de viktigste hovedtrekkene fra innkjøpspolitikk i et utvalg av EU-land.

Sverige

Like før den ble avvirket i september 2007, rakk den svenske Nämnden for offentlig upphandling å klargjøre sin posisjon rundt muligheten for å stille etiske krav til offentlige anskaffelser.³⁴ I sitt siste nyhetsbrev, NOU Info juni 2007, skriver nemnda at det er legitimt å stille etiske og sosiale krav i offentlige anskaffelser og at det anbefales at disse kravene stilles som kontraktvilkår. Nemnda gir utover dette ikke noe endelig avklaring på hva som menes med etiske og sosiale krav, men noterer at sosiale krav inngår i det bredere begrepet "etiske krav". Foruten denne nyanseringen dras ILOs kjernekonvensjoner frem som eksempler på legitime etiske krav.

Sverige er kanskje det EU-landet hvor arbeidet med å stille etiske og sosiale krav til offentlige innkjøp har kommet lengst. En av årsakene er sannsynligvis en rapport og en film, utarbeidet av Swedwatch og kampanjen Mina Skattepengar, som ble sluppet våren 2007. Filmen, som ble sendt på TV viste hvordan, og under hvilke forhold, kirurgiske instrumenter og pasientklær tilvirkes for svenske sykehus. Barnearbeid, ekstremt lave lønninger, helsefarlige arbeidsforhold og mangel på retten til å organisere seg var noen av funnene. Som en følge av avsløringene ble det iverksatt tiltak av en rekke lokale og regionale myndigheter.

I kjølevannet av denne saken har regionen Stockholm, og fylkene Skåne og Västra Götaland nå innført etiske innkjøpskrav. Kravene inneholder, foruten ILOs kjernekonvensjoner,

- FNs barnekonvensjon, artikkel 32,
- den arbeiderbeskyttelse og arbeidsmiljølovgivningen som gjelder i produksjonslandet,

³³ EU-kommisjonen, det interne markedet, offentlige anskaffelser:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

³⁴ Nämnden for offentlig upphandling, nyhetsbrev Juni 2007. "Etiske villkor i upphandlingar", s. 12.
www.kkv.se/upload/Filer/Upphandling/NOU-arkiv/pdf/Infojuni07.pdf



- den arbeidsrett, inkludert lovgivning om minimumslønn, og den sosialforsikringsbeskyttelsen som gjelder i produksjonslandet,
- FNs menneskerettigheter.

De etiske retningslinjene er basert på FNs menneskerettigheter, FNs barnekonvensjon, ILOs konvensjoner, FNs Global Compact, OECDs retningslinjer, Fair Trade Labelling Organizations International og Regnskogalliansen. Punktene er sentrale forhold som av ukjent årsak ikke ble utredet av advokatfirmaet Steenstrup Stordrange – til tross for at det var en del av mandatet i oppdraget fra BLD.³⁵ Disse retningslinjene er heller ikke nevnt i FADs veileder fra 2006.

Etter en skandale rundt produksjon av brostein til byens gater inkorporerte trafikkontoret i Gøteborg tre ILO-konvensjoner i sitt konkurransegrunnlag: konvensjon 148 om vern for arbeidstakere for yrkesrisiko i arbeidsmiljøet som skyldes luftforurensing, støy og vibrasjon; nr. 155 om offentlig administrasjon for arbeidslivets saker; og nr. 170 om sikkerhet ved bruk av kjemiske stoffer i arbeidslivet. De tre konvensjonene er ikke en del av kjernekonvensjonene, men ble tatt inn i konkurransegrunnlaget i tillegg til flere av disse.

En annen svensk kommune, Lund, har nylig lagt seg i spissen for det internasjonale arbeidet med etikk i offentlige anskaffelser. I tillegg til at deres leverandører skal følge ILOs kjernekonvensjoner og menneskerettighetene, besluttet kommunen i november 2007, å arbeide for et overordnet mål i anskaffelsespraksisen om at leverandørene skal følge de konvensjonene Sverige har ratifisert.³⁶ En implementering av beslutningen er enda ikke fastsatt. Nærmere undersøkelser viser at dette kravet bare vil gjelde for svenske leverandører. EU-kommisjonen har ved tidligere anledninger antydnet at det vil være diskriminerende å kreve at leverandører og produsenter følger det lovverket som gjelder i oppdragsgivers land. Dette er, i tillegg til at kravene er vanskelige å følge opp nedover i leverandørkjeden, hovedårsaken til at Lund kommune velger å begrense disse kravene til svenske leverandører.

Et annet eksempel som viser at regelverket kan tolkes bredere enn det norske myndigheter legger til grunn er det svenske Försvarets materielverk (FMV). FMV gjør innkjøp for 17-18 milliarder svenske kroner hvert år og har siden 2001 stilt krav til at produksjonen av varer skal skje i tråd med ILOs åtte kjernekonvensjoner og de kravene som er listet opp ovenfor.

FMV stiller de etiske kravene i kvalifiseringsfasen (se kapittel 2.5), men også som kontraktsvilkår. Leverandøren er ansvarlig for oppfølging av kravene hos eventuelle underleverandører. Over de syv årene FMV har stilt denne typen krav har det ikke kommet innvendinger eller protester, fra leverandører eller andre aktører. Det skal tillegges at FMV kun stiller denne typen krav i tilfeller hvor det er en fare for at brudd på faglige- og menneskerettigheter kan forekomme.

Frankrike

Frankrike har tatt et sterkt initiativ, både nasjonalt og regionalt, for å implementere etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser. Offentlige innkjøpere oppfordres av franske myndigheter til å stille etiske krav til sine anskaffelser. Kravene må ha en direkte kobling til produktet som kjøpes, ettersom innkjøper ikke kan intervensjonere i leverandørens organisering, forretningsførsel eller struktur. Den franske staten anbefaler derfor å stille etiske krav som kontraktsvilkår.

Den franske byen Lille legger etiske retningslinjer til grunn når det blant annet gjøres innkjøp av arbeidstøy til ansatte i den offentlige sektor.³⁷ I konkurransedokumentene står

³⁵ Barne- og likestillingsdepartementet, mandat for juridisk utredning om etiske krav i offentlige anskaffelser, med frist 20. november 2007.

³⁶ Genombrott, 2008. "Guide til etisk opphandling." Under ferdigstilling.

³⁷ ICLEI (Local Governments for Sustainability), Eurocities, Respiro Guide on Socially and Responsible Procurement of Textiles and Clothing. Kapittel 6, s. 9.



det å lese at Lille ønsker å påvirke den globale menneskerettighetssituasjonen og å ta vare på naturmiljøet. Deres konkurransevilkår inkluderer følgelig sosiale og miljømessige kriterier, som ivaretar hele produksjonskjeden til produktet. Etske krav er lagt inn som tildelingskriterium, basert på leverandørens prestasjoner innen 'bærekraftig utvikling'. Kriteriet teller 20 % og inkluderer ILOs kjernekonvensjoner.

En annen fransk by, Nantes, gikk et steg videre når de gikk til innkjøp av sportstøy i 2006 og t-skjorter i 2007. Byen tok da kontakt med et antall leverandører og bad dem om å levere rettferdig handel-merkede t-skjorter, der merkingen ikke bare reflekterte produksjonsprosessen, men også fremstillingen av råvarene. Leverandørene måtte levere inn detaljert informasjon om hvert steg av produksjonsprosessen, om merkingen og sertifiseringen. Tildelingskriteriet favoriserte tilbud med rettferdig handel-merking for både produksjon og råvarefremstilling. Nantes har siden fulgt opp suksessen med å utvide fremgangsmåten til å gjelde også arbeidstøy og uniformer.

En tredje fransk by, Lyon, har vedtatt å kjøpe inn rettferdig handel-merkede varer, deriblant kaffe, olivenolje, bananer, ris, juice, sukker og sjokolade. Kravene om at produktene skal være rettferdig handel-merkede er lagt inn i tildelingskriteriene, i form av at produktene skal være tilvirket i overensstemmelse med prinsippene i rettferdig handel merkeordningen.

Spania

Barcelona har stilt krav om respekt for ILOs kjernekonvensjoner som utvelgelseskriterium for innkjøp av arbeidstøy.³⁸ Leverandørene fikk to måter å dokumentere oppfølgingen på: et sertifikat på etiske selskapsførsel (for eksempel SA 8000/Fair Wear Foundation) eller en ekstern inspeksjon av etiske forhold, med tilhørende sertifisering. Innføringen av standardene førte ikke til økte kostnader og Barcelona utvider nå fremgangsmåten til å gjelde for andre kontrakter på arbeidstøy.

Også Bilbao har testet ut etiske retningslinjer under sine anskaffelser ved å kreve rettferdig handel-merkede produkter i gavekurver som skulle deles ut som julepresanger til de ansatte.³⁹ Kravene ble lagt inn som tekniske spesifikasjoner, i form av at minst to av produktene i kurven skulle være rettferdig handel-merkede.

Tyskland

Kampen mot barnearbeid har vært sentral i Bonns arbeid med etiske retningslinjer. Byen stiller krav til at ILO-konvensjon nr. 182 – om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid – skal være overholdt ved innkjøp av sportsutstyr og tøy, leker, tepper, tekstiler, naturlige steiner, gatesteiner, lærartikler og tømmerprodukter og jordbruksprodukter.⁴⁰ Oppfyllelse av kravet er et seleksjonskriterium for kontrakten, og krever dokumentasjon i form av en egenerklæring eller sertifikat. Dette påkreves bare land definerte som "risikosoner" for dårlige arbeidsforhold, og gjelder også underleverandører. Byen har også satt i gang innkjøp av rettferdig handel-merket kaffe. Et av tildelingskriteriene er at produktet skal være fremstilt i overensstemmelse med rettferdig handel-prinsipper.⁴¹

³⁸ ICLEI (Local Governments for Sustainability), Eurocities, Respiro Guide on Socially and Responsible Procurement of Textiles and Clothing. Kapittel 6, s. 12.

³⁹ Eurocities, CARPE, Cities as Responsible Purchasers in Europe. Case example Bilbao – fair products: www.eurocities.org/carpe-net/site/IMG/pdf/Bilbao_fair_products.pdf

⁴⁰ Eurocities, CARPE, Cities as Responsible Purchasers in Europe. Case example Bonn – Fighting child labour: www.eurocities.org/carpe-net/site/IMG/pdf/Bonn_against_child_labou.pdf

⁴¹ Eurocities, CARPE, Cities as Responsible Purchasers in Europe. Case example Bonn – Fair Trade Coffee: www.eurocities.org/carpe-net/site/IMG/pdf/Bonn_Fair_Coffee.pdf



Italia

Umbriaregionen satte i 2002 opp en liste over selskaper som er sertifisert etter SA 8000. Selskapene som er med på denne listen vil ha et fortrinn når det utlyses offentlige kontrakter.⁴² I tillegg tilbys de andre byråkratiske fordeler, økonomisk støtte til utdanning og sertifisering og forenklete administrative prosedyrer. I februar 2003 gjorde provinsen di Chieti i Abruzzoregionen et lignende vedtak og tilbyr en fordelaktig behandling, samt lignende byråkratiske og økonomiske insentiver, til selskaper som har en SA 8000-, EMAS-, ISO 14000- eller OHSAS 18001-sertifisering. SA 8000 brukes også som et tildelingskriterium for enkelte offentlige kontrakter i Toscana-regionen.

Nederland

Det nederlandske parlamentet vedtok i 2005 at "bærekraftighet" skal – innen 2010 – være et overordnet kriterium for alle offentlige anskaffelser. Hva som ligger i begrepet bærekraftig er usikkert, men det fremkommer at begrepet også innbefatter sosiale og etiske hensyn. Det nederlandske finansdepartementet har utviklet en informasjonspakke hvor miljømessige og sosiale kriterier er definert for 32 ulike varer og tjenester. Listen over varer utvides kontinuerlig. I tillegg har nederlandske myndigheter etablert et servicesenter for en bærekraftig innkjøpspolitikk, som skal være behjelpelige for offentlige innkjøpere og miljøkoordinatorer.

Nederlands høyeste rettsinstans vedtok i november 2007, i en sak mellom Groningenprovinsen og kaffeprodusenten Douwe Egberts Coffee Systems, at det er legitimt å stille krav om garantimerking slik som Max Havelaar.⁴³ Kriteriene ble med andre ord ansett å knytte seg tilstrekkelig til kontraktsgjenstanden, kaffe.

2.1.3. Andre sentrale etiske og sosiale forhold

Handlingsrommet som fremkommer av direktivene, rettspraksis og nasjonale tolkninger utgjør ikke et endelig tak for etiske og sosiale hensyn som bør ivaretas. Heller ikke er den uttømmende eller komplett. Det finnes flere forhold som hittil ikke har fått særlig oppmerksomhet i diskusjonen rundt etikk i offentlige anskaffelser. Flere av forholdene er sentrale for oppfyllelse av krav som allerede stilles i dag, for eksempel ILOs kjernekonvensjoner. Framtiden i våre hender mener disse kravene er en naturlig utvidelse av de etiske retningslinjene som er diskutert ovenfor, og som praktiseres i dag.

Minstelønn og levelønn

ILO-konvensjon nr. 131, om minstelønn og lønnsbeskyttelse, inngår ikke som en del av kjernekonvensjonene. Konvensjonen inngår imidlertid blant de kravene flerpartsinitiativet Initiativ for Etisk Handel (IEH) mener innkjøper bør stille til leverandører og produsenter. Følgende punkt om lønn inngår i IEHs retningslinjer:

7. Lønn (ILO-konvensjon nr 131)
 - 7.1 Lønn til arbeiderne skal minst være i tråd med nasjonale minstelønnsbestemmelser eller industriens standard, og alltid tilstrekkelig til å dekke grunnleggende behov
 - 7.2 Lønnsforhold og utbetaling av lønn skal være skriftlig avtalefestet før arbeid påbegynnes. Avtalen skal være forståelig for arbeideren.
 - 7.3 Fratrett i lønn som disiplinærreaksjon skal ikke tillates.

⁴² EU-kommisjonen, CSR, "CSR: National public policies in the european union": http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/csr-matrix/csr_topic_allcountries_en.cfm?field=14

⁴³ Max Havelaar Foundation 2007: http://85.82.218.199/fileadmin/Bruger_filer/Dokument_database/IKAvaerktoej/EU_siden/Max_Havalaar.pdf



Rundt 90 % av alle land opererer i dag med en lovregulert minstelønn.⁴⁴ Minstelønn ble innført på slutten av 1800-tallet for å sikre at arbeidere kunne ha råd til å dekke fundamentale behov. I dag er den lovregulerte minstelønnen i mange land for lav for å kunne leve et "anstendig" liv.⁴⁵ I 20 % av de landene som har innført lovregulert minstelønn er den lavere enn FNs fattigdomsgrense på \$ 2 om dagen.⁴⁶ Dessuten blir den sjelden justert, selv om prisnivået skulle stige. Arbeidere på minstelønn klarer i mange land ikke å forsørge seg selv eller sin familie.

Av den årsak vil man ved å stille krav til at landets egen arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning må ivaretas, styrke arbeidet for at arbeidere ikke betales mindre enn den minstelønn som er fastsatt etter produsent landets lovgivning og regelverk.

Som et svar på problematikken ble begrepet "levelønn" introdusert. Clean Clothes Campaign (CCC), herunder det norske nettverket Rene Klær, krever at arbeiderne må få levelønn: en lønn det går an å leve av; en lønn som dekker mat, et sted å bo, klær, helseomsorg, utdanning, samt litt penger til å spare.

Mens minstelønn er et veletablert begrep og ofte praktisert, er begrepet levelønn langt mindre kjent. Det finnes forholdsvis få eksempler på bruk av levelønn. Noen byer i USA har tatt i bruk levelønn, og det finnes private initiativ hvor selskaper har innført levelønn. Ettersom minstelønn i mange tilfeller har vist seg utilstrekkelig som et verktøy for å sikre en anstendig levestandard og livskvalitet, er det svært viktig å utrede mulighetene for å integrere levelønn som et kriterium i konkurransegrunnlaget. Som tidligere nevnt, finnes det i Max Havelaar sertifiseringen allerede krav om levelønn.⁴⁷ Når EU-kommisjonen aksepterer denne typen rettferdig handel-merking, aksepterer de også praksisen med levelønn.

Et forsøk på å beregne levelønn i tekstilindustrien på Sri Lanka i 2006 viste at disse parametrene er fullt mulig å kvantifisere.⁴⁸

Norge har hittil ratifisert 107 av ILOs konvensjoner. At vi har ratifisert en konvensjon innebærer at vi forplikter oss til at den overholdes i norsk arbeidsliv. Som nevnt ovenfor finnes det ingen konkrete domsavgjørelser eller avklaringer fra henholdsvis EU-domstolen og EU-kommisjonen, på hvorfor man kan stille krav om oppfyllelse av kjernekonvensjonene. En forklaring kan være at i kraft av å være en ILO medlemsstat forplikter man seg å rapportere om etterlevelse av kjernekonvensjonene, enten man har ratifisert disse eller ikke.

Lange arbeidsdager og utstrakt bruk av overtid er veldokumentert i kles- og tekstilindustrien. For å oppfylle kontrakter og etterspørsel stilles det tidvis store krav til

⁴⁴ ILO, Minimum wages policy, Conditions of work and employment programme: www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/w-1.pdf

⁴⁵ Se for eksempel følgende referanser:

* NRK, Brennpunkt, "Elendige arbeidsforhold for bananarbeidere", 23/5-2006: www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/5686647.html

* Norwatch, "Krever levelønn i tanzaniansk byggebransje", 19/12-2007: www.norwatch.no/index.php?artikkelid=1677&back=1

* Stavanger Aftenblad, "Skarp kritikk mot Indiska", 28/12-2006: <http://web3.aftenbladet.no/utenriks/article391101.ece>

⁴⁶ ILO, Minimum wages policy, Conditions of work and employment programme: www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/w-1.pdf

⁴⁷ Fair Trade Labelling Organizations International, Standards, mars 2008: www.fairtrade.net/standards.html

⁴⁸ ALaRM, Sector specific living wage for sri lankan apparel industry workers", 2006: www.cleanclothes.org/ftp/06-ALaRM_LIVING_WAGE_sri_lanka.pdf



arbeiderne. ILO-konvensjonene 1 og 14 om arbeidstid og rett til fridag, er ratifisert av henholdsvis 47 og 119 land.⁴⁹

ILO-konvensjon 79 slår fast at barn i ikke-industrielle yrker ikke skal utføre helsefarlig nattarbeid, eller arbeid som setter barnets sikkerhet i fare. Barn under 14 år skal i følge denne konvensjonen ikke arbeide på natten mellom kl. 20:00 og 08:00. For barn mellom 14 og 18 år er det arbeidsfrie tidsrommet mellom 22:00 og 06:00. Konvensjonen slår fast at det skal finnes et kontrollsystem og er undertegnet av 20 land, men ikke av Norge. En tilsvarende konvensjon nr. 90 finnes for barn i industrielle yrker. Denne konvensjonen er strengere og forbyr barn under 18 år å jobbe natt.

ILOs anbefaling nr. 146 berører minstealder for adgang til sysselsetting, utfasing av barnearbeid, samt tilretteleggelse for å gi barna utdanning så lenge barnet er i skolepliktig alder. Anbefalinger ratifiseres ikke av medlemslandene, men fungerer mer som rådgivende rettesnorer.

Formålet med konvensjon nr. 154 er å fremme kollektive forhandlinger. Konvensjonen er undertegnet av 38 land. Er retten til fagorganisering og kollektive forhandlinger begrenset ved lov, som for eksempel i Kina og Vietnam, skal arbeidsgiver ifølge konvensjon nr. 154 legge til rette for parallelle mekanismer for fri og uavhengig organisering og forhandling.

Til sammen 51 land har undertegnet konvensjon 155 om sikkerhet og helse i arbeidet. Denne konvensjonen sikter å forhindre ulykker og helseskader i arbeidet, ved å garantere for riktig sikkerhetsrutiner, verneutstyr, etc. En annen konvensjon som behandler sikkerhet på arbeidsplassen er konvensjon 170, om sikker håndtering av kjemiske stoffer i arbeidslivet. Sistnevnte konvensjon er imidlertid bare ratifisert av 16 land.

Spørsmålet som reiser seg er: hva gjør en konvensjon universell? Er det en grense for hvor mange land som må ratifisere for at den ikke skal være i strid med prinsippene om fri konkurranse og ikke-diskriminering?

Rettferdig handel – strenge krav

Også kravet om at produktene oppfyller ulike etiske standarder ("eller tilsvarende") vil kunne ha store positive ringvirkninger for leverandørene. Regnskogsalliansen og Max Havelaar har for eksempel omfattende etiske, sosiale og miljøkrav integrert i sine standarder. Leverandørene forplikter seg for eksempel til å gi produsentene en lønn "å leve av", og til å betale en minstepris som aldri skal være lavere enn markedsprisen. Et annet kriterium er at inntil 60 % av kjøpesummen må betales på forhånd, for å gi produsentene trygge betingelser og langsiktighet. Kravene som er integrert i de ulike rettferdig handel-merkeordningene kan med andre ord ha vide konsekvenser, og være langt mer progressive enn for eksempel ILO-konvensjonene. Å stille krav om etisk merking gir følgelig et betydelig handlingsrom til å stille etiske og sosiale krav, dog bare for et lite utvalg varer som er sertifisert etter disse ordningene. Ved å bidra til øke antallet varer som blir sertifisert etter denne typen ordninger, og sørge for å ta inn de ulike produktene etter hvert som de blir godkjent, vil man bidra til at leverandørene i større grad må ta etiske hensyn når de kjøper inn produkter.

Det er et paradoks at EU-kommisjonen, parlamentet og domstolen har talt i favør av rettferdig handel-merking, *samtidig* som disse institusjonene vegrer seg for å trekke inn flere sentrale ILO konvensjoner. De ulike sertifiseringsordningene strekker seg oftest lenger når det gjelder arbeidernes rettigheter enn det som faller inn under ILOs kjernekonvensjoner. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvorfor mange etiske og sosiale krav er akseptable, så sant de inngår i en sertifiseringsordning, men ikke så lenge det er en konvensjonell lov, konvensjon eller forskrift.

⁴⁹ ILO, ILOLEX, Database of international labour standards, C1 Hours of work (industry) og Weekly rest (industry): www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm



Et annet interessant eksempel er myndighetene anerkjennelse, og støtte til, produsers sporbarhet og åpenhet rundt leverandører. I Regjeringens handlingsplan for offentlige anskaffelser står det at:

"... Regjeringen legger vekt på at offentlig sektor gjennom sine innkjøp skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk. Dette omfatter også det som gjerne omtales som "rettferdig handel". Sentralt i dette vil være å bidra til "åpenhet/sporbarhet i verdikjeden" slik at man kan få dokumentert at produktene er produsert på en etisk forsvarlig måte."⁵⁰

FAD, 2007, Regjeringens handlingsplan for offentlige anskaffelser 2007-2010

Spørsmålet er hvorvidt Regjeringen ønsker at det prinsipielt viktige prinsippet om sporbarhet og åpenhet også skal gjelde for innkjøp av varer som ikke er for eksempel rettferdig handel-merket.

2.2. EU om etikk i offentlige anskaffelser

Politiske føringer rundt etikk i offentlige anskaffelser i Norge styres i stor grad av EU, og gjennom EØS-regelverket som Norge er tilknyttet. Den norske loven og forskrift for offentlige anskaffelser fra 2001 bygger på EUs direktiv om offentlige anskaffelser, også omtalt som anskaffelsesdirektivet.

EUs direktiv for offentlige anskaffelser anno 2004, er basert på prinsipper om åpenhet, gjennomsiktighet, ikke-diskriminering og det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.⁵¹ Direktivet er bindende for alle medlemstater; Norge er bundet gjennom EØS-samarbeidet. Offentlige kontrakter skal være fritt tilgjengelig for selskaper i EU, etter prinsippene om fri bevegelse av varer og tjenester innenfor det indre markedet. Alle offentlige innkjøp i Norge må forholde seg til direktivet.

Nasjonale og internasjonale rettskilder på adgangen til å stille etiske krav i offentlige anskaffelser er begrenset. Temaet er i liten grad behandlet i direktiver, domstolspraksis eller i kommisjonsveiledning.

Verken EU-kommisjonen eller domstolen har inngående behandlet etiske og sosiale kriterier i offentlige anskaffelser, og en endelig avklaring vil ikke finnes før en dom eller avklaring foreligger. Det finnes likevel flere retningsgivende føringer fra EU på adgangen til å stille etiske krav i offentlige anskaffelser.

EU-kommisjonen uttalte allerede i 2001, i en tolkningsavklaring, at den offentlige innkjøper har "omfattende muligheter til å ta sosiale hensyn" når kontraktsformålet bestemmes.⁵² Kommisjonen åpner med det for at man kan velge varer som oppfyller etiske kriterier. For at sosiale og etiske krav i det hele tatt skal kunne stilles må de i følge EU-kommisjonen kunne følges opp av innkjøper. Dette for å sikre like vilkår mellom leverandører og hindre diskriminering av tilbydere.⁵³ Denne forutsetningen innebærer at offentlige innkjøpere forplikter seg til på å følge opp de etiske og sosiale kravene de stiller, med kontroll og inspeksjon av produksjonsforholdene.

⁵⁰ Regjeringens handlingsplan for offentlige anskaffelser, 06/2007: s. 14:

www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/samfansvar_off_ansk.pdf

⁵¹ EU direktiv 2004/18/EC og 2004/17/EC fra EU-parlamentet og Rådet, 31. mars 2004.

⁵² EU-kommisjonen. 2001. KOM(2001) 566 slutlig. Tolkingsavklaring fra Kommisjonen, om fellesskapsrettet om mulighetene til å ta etiske hensyn ved offentlige anskaffelser.

⁵³ Se for eksempel følgende referanser:

*Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.3.2, s.12. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

* Sylwan, Mathias. 2006. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor?



I det siste EU-direktivet for offentlige anskaffelser klargjøres det også at krav om at leverandøren følger grunnleggende ILO-konvensjoner, er forenlige med EU-domstolen.⁵⁴ Utover dette har de sentrale bestemmelsene på området ikke vært behandlet i sin helhet i EU-domstolen.⁵⁵

EU-parlamentet antok i 2006 en resolusjon til støtte for rettferdig handel.⁵⁶ I resolusjonen oppfordrer Parlamentet europeiske myndigheter til å kreve rettferdig handel-merkede produkter i sine anskaffelser. De oppfordrer dessuten Kommisjonen å vedta retningslinjer for offentlige anskaffelser av rettferdig handel-merkede varer.

Det foreligger en rekke tolkninger av de føringene som er gitt av EU. Det vil være en viss usikkerhet til hver av disse tolkningene inntil EU-kommisjonen har gitt en endelig avklaring, og/eller en rettslig avgjørelse foreligger fra EU-domstolen. Også EU-parlamentets oppfordring til å handle rettferdig handel-merkede varer vil måtte forholde seg til avgjørelser i disse to organene.

En EU-håndbok om sosiale og etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser skal utarbeides i løpet av 2008/2009, og forventes å gi en ytterligere avklaring på området.

2.3. Rettferdig handel-sertifisering

En annen måte å bidra til at etiske hensyn ivaretas er å kjøpe etisk merkede produkter. Rettferdig handel-merking – også kjent som Fair Trade-merket – er en etisk og sosial merking av varer med fokus på menneskerettigheter. Kriteriene for rettferdig handel-merket er basert på FNs menneskerettigheter og grunnleggende ILO-konvensjoner. Merket skal kunne garantere at produktet fremstilles av arbeidere som har en anstendig lønn, et akseptabelt arbeidsmiljø, er i tråd med menneskerettigheter etc. En kjøper⁵⁷ av rettferdig handel-merkede produkter påtar seg å:

- Å betale en minstepris som tilsvarer produksjonskostnad og leveomkostning, og som ligger over prisen på verdensmarkedet.
- Å utover dette betale en premie som skal gå til sosial og økonomisk utvikling.
- Å betale en del av prisen på forskudd, om produsentene ber om det.
- Å opprette en langvarig handelsforbindelse.
- Å betale en ekstra premie for økologiske produkter.

EU-kommisjonen har ikke gitt en endelig avklaring på hvorvidt det kan kreves at et produkt skal være rettferdig handel-merket. I en juridisk utredning foretatt på oppdrag av BLD slår utrederne likevel fast at de betingelsene man må oppfylle for å oppnå et spesifikt merke, kan innarbeides i anbudsmaterialet.⁵⁸ Man kan oppfordre leverandør til å tilby et rettferdig handel-merket vare, som for eksempel Max Havelaar, forutsatt at man legger til formuleringen "eller tilsvarende". På denne måten diskriminerer man ikke andre leverandører som ikke kan tilby den aktuelle merkeordningen, men tilsvarende merker. En dom fra Nederland i 2007 underbygger dette; konkrete etiske krav utledet av betingelsene for Max Havelaar-merkingen, ble her akseptert som legitime krav.

⁵⁴ EU direktiv 2004/18/EC, artikkel 33 og 2004/17/EC, artikkel 44, 31. mars 2004.

⁵⁵ Forbundsjurist Mathias Sylwan, Sveriges Kommuner och Landsting, Avd. for Juridik. Presentasjon 14. sept. 2007.

⁵⁶ EU-kommisjonen, 2006, Report on Fair Trade and Development (2005/2245(INNI))

⁵⁷ Kjøper er her leverandøren som deretter selger produktet videre til en offentlig institusjon eller kommune.

⁵⁸ Advokatfirmaet Steenstrup Storange DA, februar 2008. "Etske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.4.1, s.13. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.



Kravene om rettferdig handel-merking må følge de grunnleggende prinsippene i EUs felleskapsrett, og dessuten offentliggjøres.^{59,60}

Utover BLDs nylige utredning, som for øyeblikket er under behandling og skal sammenstilles med departementets veileder, har norske myndigheter ikke gitt klarsignal for å kreve rettferdig handel-merkede varer i offentlige anskaffelser.

En begrensning ved rettferdig handel-merking er at det per dags dato kun er et begrenset antall varer som er tilgjengelig, primært mat og drikke. Salget av rettferdig handel-merkede varer har hatt en sterk økning de siste årene og utvalget av varer utvides kontinuerlig.

2.4. Etske krav i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen

Selv om kontraktsvilkårene anses å være best egnet for kriterier om rettferdig handel, kan disse og andre etiske vilkår også integreres i andre faser av anskaffelsesprosessen. Om man vil kreve overholdelse av ILO-konvensjonene og rettferdig handel gjennom *samtlig kontraktssledd*, kan det i følge advokatfirmaet Steenstrup Stordrange bare kreves for de arbeidere og leverandører som er tilknyttet den aktuelle kontrakten.⁶¹ Eventuelle krav må dessuten være angitt i kunngjøringen eller kontraktsdokumentet.⁶²

Man deler gjerne anskaffelsesprosessen inn i fire faser:

Fase 1. Behovskartleggingen

Behovskartleggingen, også kalt behovsverifisering er den fasen hvor den offentlige myndighet beskriver hva den vil kjøpe og formålet med kontrakten. Det kan under behovsverifisering for eksempel stilles krav til at varene skal være rettferdig handel-merket, men for å unngå diskriminering av leverandører med andre forutsetninger, bør kravet etterfølges med "eller tilsvarende".

Anskaffelsesprosessens fire faser:

1. Behovskartleggingen
2. Kvalifiseringsfasen
3. Anbudsvurderingen/ tildelingsfasen
4. Kontraktsgjennomføringsfasen / kontraktsfasen

I BLDs utredning av det juridiske handlingsrommet vises det til at eventuelle krav som stilles i denne fasen må beskrive kontraktsgjenstanden. Etske og sosiale krav kan som oftest ikke relateres til varens egenskap eller utseende og konklusjonen antyder at det er vanskelig å stille etiske krav i denne fasen. Juristene ved Sveriges kommuner og landsting (SKL) ser annerledes på dette, og henviser til EUs direktiv om offentlige anskaffelser og tre relevante domsavgjørelser i Finland, Østerrike og Frankrike. EU-domstolen godtok i en dom om offentlige innkjøp av strøm i Østerrike at man gav plusspoeng til leverandører som kunne levere strøm fra fornybare energikilder. Det var med andre ord tillatt å stille krav som ikke innebar en "synlig egenskap" ved varen/kontraktsformålet. I en annen dom om anskaffelse av entreprenørtjenester til en skole i Frankrike, godtok domstolen at en fransk region gav

⁵⁹ I følge EU-kommisjonen kan kontraktsvilkår ikke indirekte eller direkte diskriminere tilbudsgivere, spesielt ikke fra andre land. Vilkårene må tilfredsstillende krav om offentliggjøring og må ikke være tildekte tekniske spesifikasjoner. De må ikke være relatert til vurderingen av leverandørens kyndighet, på bakgrunn av deres økonomiske, finansielle eller tekniske kapasitet, eller til tildelingskriteriene. Kontraktsvilkårene får heller ikke ha innflytelse på bedømmelsen av leverandørens kapasitet til å gjennomføre oppdraget eller på tildelingskriteriene. Vilkårene må offentliggjøres.

⁶⁰ EU-kommisjonen, KOM(2001) 566 slutlig, p. 1.6.

⁶¹ Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Etske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.6, s.19-20. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

⁶² Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Etske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.6, s.19. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.



plusspoeng til leverandører som bygde skolene ved hjelp av tidligere arbeidsløse. Formålet var med andre ord av tydelig sosial karakter.

I tillegg til dette fremhever SKL at EU-domstolen har godtatt krav om en miljøvennlig tilvirkningsprosess, selv om dette ikke gir noen synlig effekt på sluttproduktet. 'God samvittighet' regnes altså som en egenskap ved produktet – risiko for at produktet genererer kritikk likeså. På samme måte mener SKLs jurister at det bør være akseptabelt å stille krav til at produksjonen ikke skjer i strid med grunnleggende etiske retningslinjer, som blant annet ILOs kjernekonvensjoner.

Fase 2. Kvalifikasjonskravene

I kvalifiseringsfasen stilles kravene til leverandørene som legger inn anbud. Her kan for eksempel leverandører som er konkurs, eller som ikke har betalt skatter og avgifter, diskvalifiseres. Utover dette kan man stille "rimelige" krav til leverandørens økonomi og tekniske kapasitet, for å forsikre seg om at leverandøren kan fullføre kontrakten. Det er ikke like lett å stille etiske krav i denne fasen, uten å risikere at kravene strider mot fellesskapsretten.⁶³ Kvalifiseringskravene må være relevante, proporsjonerlige og rimelige.

I den juridiske utredningen som ble foretatt av advokatfirmaet Steenstrup Stordrange vises det til noen eksempler på forhold hvor etiske og/eller sosiale krav kan stilles.⁶⁴ Et av disse er manglende tilgjengelighet på beskyttelsesklær eller annet viktig utstyr, ettersom skader hos ansatte kan påvirke levering av kontraktsgjenstanden. Leverandører uten tilstrekkelige sikkerhetsrutiner på enkelte konkrete områder vil indikere manglende teknisk evne, og vil derfor kunne avvises. Et annet eksempel er om leverandør, og/eller dens underleverandører, har prestert dårlig i tidligere kontrakter; dette i kombinasjon med dårlige arbeidsforhold kan begrunne at man vurderer hvorvidt leverandøren er kyndig og egnet til å oppfylle kontrakten. Et tredje forhold som nevnes i rapporten, og som kan føre til utelukkelse, er manglende utdanning og faglig kompetanse. Advokatfirmaet argumenterer for at dårlige arbeidsforhold og bruk av barnarbeid kan tenkes å påvirke produktets kvalitet, og leverandørens evne til å levere til riktig tid.

Fase 3 Anbudsvurderingen

Etter at kvalifiserte søkere er valgt ut, vil tilbudene vurderes for tildeling av kontrakten, i henhold til tildelingskriteriene. Det er to prinsipper man ifølge direktivene kan følge når man foretar offentlige anskaffelser: 1) laveste pris, eller 2) det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Har man valgt å handle etter laveste pris vil anbudsvurderingen kun ta hensyn til den laveste prisen.⁶⁵ Dersom "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet" er valgt kan man foruten pris også ta hensyn til andre kriterier som kvalitet, leveransetid, miljøegenskaper etc.

Kommisjonen har ved tidligere anledninger understreket at denne typen kriterier må være relatert til "produktets iboende egenskaper".⁶⁶ I kontrast til dette vedtok EF-domstolen det som juridisk akseptabelt at Nord Pas de Calais i Paris ga plusspoeng til leverandøren som brukte tidligere arbeidsløse som arbeidskraft.⁶⁷ I følge dommen er det altså lov til å ta inn sosiale aspekter i anbudsvurderingen, selv om de ikke er relatert til varens iboende egenskaper.

⁶³ Sylwan, Mathias. 2006. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor? Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik.

⁶⁴ Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Ethiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.4.1, s. 13. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

⁶⁵ Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Ethiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.5, s. 17. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

⁶⁶ EU-kommisjonen, KOM(2001) 566 slutlig, s.14x.

⁶⁷ EU-kommisjonen, sak C-225/98. Kommisjonen mot Frankrike ("Nord-Pas-de-Calais-saken").



Fase 4. Kontraktsgjennomføringskrav

Kontraktsgjennomføringskrav er vilkår til kontraktens utførelse. Det mest fordelaktige er å integrere etiske krav – eksempelvis ILOs kjernekonvensjoner og rettferdig handel-merking – i kontraktsvilkårene.⁶⁸ Leverandøren som vinner anbudet forplikter seg da til å tilby etisk merkede varer, selv om den ikke har gjort det tidligere. SKL har laget et forslag til hvordan etiske krav kan formuleres i kontraktsvilkårene⁶⁹:

”Leverandøren er pliktig til under hele avtaleperioden å tilby varer for som oppfyller kriteriene for etisk merking. Med etisk merking menes merking som forsikrer at produktene produseres under arbeidsforhold som er forenlige med ILOs åtte kjernekonvensjoner om menneskerettigheter i arbeidslivet (konvensjonene om forenings- og forhandlingsrett (87 og 98), om barnearbeid/minimumsalder (138), om diskriminering og lik lønn (111 og 100), og om forbud mot tvangsarbeid, samt de verste formene for barnearbeid (29, 105 og 182)). Varer som omfattes av Max Havelaar, Regnskogsalliansen, Utz Kapeh eller tilsvarende likeverdig merking oppfyller kravet til etisk merking.”

Mathias Sylwan, avd. for juss, Sveriges kommuner og landsting (SKL)

En svakhet ved å begrense inkludering av etiske og sosiale krav til kontraktsvilkårene, er at dette gir åpninger for ad hoc løsninger knyttet til enkeltkontrakter, framfor å belønne leverandører med en gjennomgående god etisk standard.

2.5. Kontroll av krav

Alle krav som stilles må følges opp av innkjøper. EU-kommisjonen har understreket at implementeringen av etiske krav i rimelig grad må kontrolleres.⁷⁰ Dersom en leverandør har påtatt seg å levere rettferdig handel-merkede varer, skal dette kontrolleres hver gang varene bestilles. Påviser en slik kontroll feil eller mangler kan avtalerettslige sanksjoner igangsettes, og i verste fall føre til hevelse av kjøpet.⁷¹

Fair Trade Labelling Organization International – kontrollsystem

Etisk merkede varer skal kontrolleres jevnlig av den instans som utferder merket. Det internasjonale kontrollorganet for Rettferdig handel-merking, Fairtrade Labelling Organizations International, utfører to typer kontroller:

- 1) Kvartalsvis kontroll av dokumentasjon: kjøp- og betalingsdokumenter for samtlige aktører, produsenter, eksportører, importører og lisenstagere. De to sistnevnte må også gjennomgå en årlig ekstern revisjon.
- 2) Årlig feltkontroll: besøk hos produsent og gjennomgang av virksomheten. Ved behov skjer denne kontrollen flere ganger per år.

Dersom inspektørene kommer anmeldt vil man i tilfeller risikere å bare se ”fasaden” av produksjonsfasilitetene, ved at for eksempel leverandøren/produsenten ikke er åpen i forhold til underleverandører eller dårlige arbeidslokaler. Det er derfor særdeles viktig å foreta både anmeldte og uanmeldte inspeksjoner i hele leverandørkjeden.

⁶⁸ Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. ”Etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser”, kapittel 4.3. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

⁶⁹ Sylwan, Mathias. 2006. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor? s. 6.

⁷⁰ Europa Kommisjonen, GD indre marked og tjenester, Offentlige anskaffelser II ved Jari Kallio. Brev datert 22/4-2007.

⁷¹ Sylwan, Mathias. 2006. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor? s. 7.



Pålegget om å følge opp kravene som er stilt til leverandør kan være en stor utfordring for oppdragsgiver, da det innebærer å følge opp disse i hele leverandørkjeden, inkludert eventuelle underleverandører.

En forutsetning for å stille krav om rettferdig handel-merking er at de fleste eller samtlige tilbydere kan tilby tredjepartssertifiserte "etisk handel/fair trade" merkeordning.⁷² Om bare en eller et fåtall tilbydere kan tilby en slik sertifisert merkeordre, vil det være et brudd med de generelle konkurranseprinsippene.⁷³ I følge FADs veileder fra 2006 må leverandøren imidlertid få anledning til, også på annen måte, å dokumentere at kravene er tilfredsstillende. Selv om dokumentasjonen må tilfredsstillende de kravene som er gitt i konkurransegrunnlaget, må oppdragsgiver være forberedt på å akseptere tilsvarende dokumentasjon som "oppdragstaker er i stand til å levere".

Selv om et krav "er lovlig innholdsmessig", kan ikke innkjøper kreve at produktet skal være merket etter bestemte merkeordninger, for eksempel Max Havelaar eller SA 8000. Som tidligere beskrevet må man – etter prinsippene om likebehandling og ikke-diskriminering – da også legge til en formulering som "eller tilsvarende".

Årsaken til at Kommisjonen stiller krav til å kontrollere opplysningene, er at man vil unngå at etiske krav skal kunne hevde å oppfylle kravene uten å gjøre det, og dermed bidra til å diskriminere andre. Kravene må følges opp i hele kontraktperioden. En annen fremgangsmåte for å integrere etiske kriterier er å flette inn i anbudsmaterialet, de tekniske betingelsene produktet må oppfylle for å oppnå et spesifikt merke. Tilsvarende dokumentasjon av andre merker må i tilfellet også godkjennes.

2.6. Verifisering og dokumentasjonskrav

I følge EU-kommisjonen er man forpliktet til å tilse at de kravene man stiller blir oppfylt.

For å forsikre seg om at de etiske kravene følges opp av leverandør/produsent, kan oppdragsgiveren pålegge leverandøren å fremlegge en garanti og/eller egenerklæring på at etiske og sosiale forhold ivaretas i alle ledd av produksjonskjeden, samt at underleverandører som bryter med de etiske retningslinjene eventuelt byttes ut.

Det finnes ulike måter å dokumentere oppfyllelse av etiske krav. Dokumentasjon av arbeidsforhold kan gjøres i form av en *egenerklæring* fra leverandør/produsent eller ved hjelp av en *ekstern verifiseringsinstans*. Egenerklæringen skjer normalt på et skjema som er utarbeidet av kjøper. Bruker man derimot en verifiseringsinstans, og ønsker at en viss standard skal være retningsgivende, bør det understrekes at sertifiseringen skal skje i henhold til den standard man som innkjøper ønsker, som for eksempel SA 8000 eller tilsvarende. Tillegget "eller tilsvarende" hindrer at noen diskrimineres, samtidig som det sikrer at de kravene man ønsker å stille faktisk blir oppfylt.

For å sikre rett til innsyn bør kontraktskravene også inkludere en klausul om oppdragsgivers rett til å foreta anmeldte og uanmeldte inspeksjoner hos leverandør og eventuelle underleverandører.⁷⁴

Ved brudd på de etiske kravene skal det kreves av leverandøren at den innen en viss tidsfrist som oppdragsgiver og leverandør er blitt enige om, skal rette opp forholdene.

⁷² FAD, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. s. 175.

www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf

⁷³ Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. "Ethiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser", kapittel 4.3.2., s. 13. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.

Sylwan, Mathias. 2006. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor? Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik.

⁷⁴ GRIP, kontraktskrav. 2008. Et sett med kontraktskrav som GRIP anbefaler samarbeidende institusjoner å stille.



Oppdragsgiver må her også forbeholde seg retten til å si opp kontrakten om ikke bruddene rettes innen tidsfristen og/eller ved gjentatte brudd.



3. Etikk i innkjøp – offentlige institusjoner

Siden 1990-tallet har det vært et økende fokus på samfunnsansvar og etiske retningslinjer i det private næringsliv, med særlig søkelys på tiltak i bedrifters leverandørkjede. En tilsvarende debatt om de offentlige institusjonenes ansvar er fortsatt lite utviklet i Norge, til tross for at det offentlige er en betydelig forbruker av varer og tjenester. En gjennomgang av retningslinjene og praksis til tre av Norges største offentlige innkjøpere - Forsvaret, Helse Sør-Øst og Politiet - avdekker svake etiske og sosiale krav til leverandører og produsenter utenfor Norges grenser.

3.1. Forsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Forsvaret foretar samtlige anskaffelser gjennom Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO), organisasjonens egen innkjøpsavdeling. I 2007 gjorde FLO materielle anskaffelser for rundt 7 milliarder kroner, i tillegg til ca. 2,5 milliarder kroner som gikk til innkjøp av driftsmateriell^{75,76}. Med det er FLO en av landets største innkjøpere.⁷⁷ Av dette går rundt 72 millioner kroner årlig til innkjøp av uniformer, mens 26 millioner kroner går til diverse personlig bekledning (ull- og bomullsundertøy, sokker, feltskjorter etc.). Per dags dato er det 19 ulike leverandører som har kontrakt med Forsvaret på leveranse av klær og bekledning.

3.1.1. Etiske retningslinjer

Forsvaret stiller i dag ingen etiske eller sosiale krav til arbeidsforholdene hos leverandører og produsenter utenfor Europa.⁷⁸ Når det norske forsvaret uttaler seg om etikk i forbindelse med anskaffelser, handler det i all hovedsak enten om faren for korrupsjon blant ansatte eller om ivaretagelse av HMS ved norske arbeidsplasser.

Forsvaret innledet for kort tid siden et samarbeid med stiftelsen GRIP om muligheten til å stille etiske krav ved anskaffelser. De ble i den forbindelse tilrådd å inkorporere ILOs kjernekonvensjoner i sitt konkurransegrunnlag. Foreløpig er disse kriteriene ikke tatt inn i Forsvarets mal for konkurransegrunnlag eller i kontraktsvilkårene. Forsvaret opplyser at de vil avvente mer konkrete føringer fra norske myndigheter, før de tar dette steget.⁷⁹ Som nevnt i kapittel 2 åpnet FAD allerede i 2006 for å stille krav om overholdelse av ILOs kjernekonvensjoner ved offentlige anskaffelser.

I mellomtiden risikerer Forsvaret å bidra til brudd på faglige- og menneskerettigheter hos sine leverandører og produsenter. Det mangler ikke på kritiske rapporter om uverdige forhold i produksjonen av militærmateriell: Ved en gjennomgang av åtte amerikanske produsenter av militæruniformer til det amerikanske forsvaret, ble det nylig dokumentert alvorlige brudd på faglige rettigheter og menneskerettigheter.⁸⁰ Lønn under

⁷⁵ Forsvaret opererer i dag med mange ulike innkjøpssystemer, noe som gjør det vanskelig å fastslå nøyaktig omfang av samlede anskaffelser, og innkjøp av bekleddingsvarer og tekstiler spesielt. Ett felles system vil settes i gang i løpet av 2008, og gjøre det lettere å få oversikt over Forsvarets anskaffelser.

⁷⁶ FLO ved Inger Lise Karlstad, personlig kommunikasjon 28. mars 2008.

⁷⁷ SSB, offentlige finanser, tabell 04322, forsvarets samlede innkjøp 2006:

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=04322

⁷⁸ Ved innkjøp av stridsvester, med frist 30. mai 2008, tok FLO for første gang i bruk etiske retningslinjer. De samsvarer i stor grad med de retningslinjene Forsvarets Materialverk (FMV) i Sverige og Initiativ for Etisk Handel anvender. Retningslinjene ligger også til grunn for et anbud på feltradiolommer, med frist 4. juli 2008. Det dog ikke foretatt noen implementering eller sentralt vedtak om å ta i bruk etiske retningslinjer. Praksisen er derfor Ad Hoc orientert.

⁷⁹ FLO ved Rolf Axel Borg, personlig kommunikasjon 10. mars 2008.

⁸⁰ UniteHere!, 2006, "Conduct Unbecoming. Sweatshops and the U.S. Military Uniform Industry": www.behindthelabel.org/pdf/ConductUnbecoming.pdf



fattigdomsgrensen, tvunget overtid, helsefarlig arbeidsmiljø og dårlig sikkerhet, diskriminering og trakassering var noen av forholdene som fremkom.

M75 uniformer, høsten 2007

Det foreligger 21 konkurranseutlysninger av klær, sko og tekstiler, utlyst av FLO i perioden 2003-2008. Konkurransene er utlyst på nettportalen Doffin og omfanget varierer fra tre til 20 millioner kroner. En nærmere gjennomgang av konkurransegrunnlaget brukt ved to av utlysningene; feltuniform M75 og skjorter, eksemplifiserer mangelen på etiske retningslinjer i Forsvarets innkjøpspraksis.

FLO utlyste høsten 2007 en konkurranse om leveranse av 38 000 M75 uniformer, over en to års periode. Kontrakten kan utvides med inntil to år. Anbudet er avsluttet, men leverandør er enda ikke valgt. Konkurransegrunnlaget inneholdt ingen sosiale eller etiske krav til leverandør.

Konkurransegrunnlaget inneholder imidlertid HMS-krav⁸¹. I forskriften om offentlige anskaffelser heter det at om offentlige institusjoner bruker utenlandske oppdragstakere (det vil si den enhet som leverer tilbudet) så må det skrives under på en erklæring at HMS-lovgivningen er oppfylt.⁸² Dette gjelder imidlertid utelukkende arbeid som skal utføres i Norge.⁸³ Bare unntaksvis vil HMS-reglene også berøre utenlandske kontraktører, for eksempel i form av at alle produkter som inneholder miljø- og helseskadelige stoffer skal ha et datablad med utfyllende informasjon. Det norske HMS-regelverket vil likevel i svært liten grad berøre utenlandske leverandører utenfor Europa.

FLO krever i konkurransegrunnlaget at tilbyder skal levere en liste over alle større underleverandører. I de tilfeller hvor disse enda ikke er valgt, skal det legges ved en liste over potensielle underleverandører. Kravet er tatt med av hensyn til kvalitetskontroll, men åpner samtidig for å undersøke om produksjonen skjer under akseptable sosiale og miljømessige forhold.

Skjorter, september 2007

I september 2007 la FLO ut et anbud på en rammeavtale på mer enn 50 000 skjorter, til samtlige forsvarsgrener. Varighet for avtalen er tre år, med mulighet for et års forlengelse. På lik linje med konkurransegrunnlaget ovenfor, mangler også dette konkurransegrunnlaget noen form for etiske eller sosiale kriterier for produksjon av skjortene.

HMS-krav og krav om innsyn er gitt på samme måte som i konkurransen om M75-uniformene.

Det finnes i dag ingen tidsplan for Forsvarets etikkarbeid. Så langt har Forsvaret bidratt til debatten, blant annet som medlem i en referansegruppe for utvikling av en veileder om etikk i offentlige anskaffelser, nedsatt av BLD. Forsvarets målsetninger er derimot uklare. Det fremtidige arbeidet oppgis å være avhengig av myndighetenes fremtidige posisjon.⁸⁴

3.1.2. Etiske retningslinjer hos Forsvarets leverandører?

Helly Hansen PRO, Aclima og Gulins Business Design leverer til tre av Forsvarets største kontrakter på klær, sko og tekstiler de siste årene. Samtlige av disse leverandørene opplyser at de stiller etiske krav til sine leverandører og produsenter. Vi har fått tilgang til de etiske retningslinjene til to av leverandørene; Helly Hansen og Aclima.

⁸¹ FLO, Forespørsel nr. 5024428, konkurranseutlysning M75 uniform, oktober 2007, Del 1, vedlegg B Krav til tilbudet, pkt. 2.1.2 HMS egenerklæring

⁸² FAD, Lovdata, FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser: www.lovdata.no/cgi-wift/ldeles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0402.html

⁸³ FAD ved førstekonsulent Alf Amund Gulsvik, telefonsamtale 25. mars 2008.

⁸⁴ FLO ved Rolf Axel Borg, personlig kommunikasjon 10. mars 2008.



Helly Hansen PRO, Aclima og Gulins Business Design leverer til tre av Forsvarets største kontrakter på klær, sko og tekstiler de siste årene. Samtlige av disse leverandørene opplyser at de stiller etiske krav til sine leverandører og produsenter. Vi har fått tilgang til de etiske retningslinjene til to av leverandørene; Helly Hansen og Aclima.

Aclima produserer i all hovedsak sine klær i Norge og Estland. Det meste av dette er produsert av syntetiske stoffer og ull. De skriver at det meste av bomullen de kjøper kommer fra en produsent i Hellas. Bomullen spinnes også her, før den videresendes til Norge og Estland. Utover et krav om at deres produsenter/leverandører må oppfylle lokal HMS-lovgivning finnes det ingen etiske eller sosiale krav i Aclimas retningslinjer. I en undersøkelse av arbeidsforhold i Estland, fra 2001, rapporterte ILO om et dårlig utviklet system for kollektive forhandlinger, og om hyppige brudd på det nasjonale regelverket om arbeidstid, sikkerhet på arbeidsplassen og ferie.⁸⁵ Eksempelet understreker viktigheten av etiske retningslinjer også for produksjon i Europa.

Helly Hansen PRO er blant de institusjonene som vi har gjennomgått som stiller strengest krav til sine leverandører og produsenter.⁸⁶ Selskapets retningslinjer fastslår at alle leverandører må skrive under på at de følger produsentlandets nasjonale lovgivning og ILOs kjernekonvensjoner. Det stilles også krav til minimumslønn og andre lønnsforhold, til arbeidsmiljø, til bruk av råvarer og til ivaretagelse av eksternt miljø. Selv om Helly Hansen PRO krever innsyn i hele produksjonskjeden, inneholder retningslinjene derimot ikke noen punkter om kontrollmekanisme, sanksjonsmuligheter og eventuelle tiltak ved brudd på retningslinjene.

Gulins Business Design har utarbeidet et omfattende sett med retningslinjer (code of conduct) til sine leverandører og produsenter. Samtlige leverandører og kontraktører skal i følge retningslinjene følge nasjonal lovgivning, FNs barnekonvensjon art. 32 og ILOs kjernekonvensjoner.⁸⁷ I tillegg inneholder retningslinjer klausuler om sikkerhet og miljø på arbeidsplassen, om minstelønn, regulert overtid, helse relaterte permisjonsrettigheter og oppsigelse. Gulins understreker at kravene stilles til både bomullsprodusenter og i videreforedlingen.⁸⁸ I tillegg til det norske forsvaret leverer Gulins også til det svenske forsvaret, representert av Försvarets Materialverk (FMV). Som følge av dette oppgir selskapet at det er naturlig for Gulins å legge de samme prinsippene og retningslinjene til grunn for kontrakter med begge institusjoner.

Kontroll og overvåkning av retningslinjene, skal i følge Gulins skje i form av en egenerklæring fra leverandør/produsent. Gulins forbeholder seg imidlertid retten til å foreta uanmeldte besøk. Dersom brudd på rettighetene oppdages, og nødvendige tiltak settes i gang for å stoppe bruddene, vil Gulins i følge retningslinjene avslutte all handel med leverandør/produsent.

3.1.3. Försvarets materialverk (FMV) – en foregangsinstusjon

Det svenske forsvarets logistikkorganisasjon, Försvarets materialverk (FMV), inngår 3000-4000 kontrakter per år, for mellom 17 og 18 milliarder svenske kroner.⁸⁹ FMV har siden 2001 stilt krav om at produksjonen skal skje i henhold til produsentlandets egen arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning. Stiller den nasjonale lovgivningen strengere krav til arbeidsforhold enn ILOs kjernekonvensjoner, skal den "strengeste" standarden legges til grunn. Kravene stilles både i kvalifiseringsfasen og i kontraktsfasen, og gjelder hele

⁸⁵ ILO, 2001, Employment paper, Labour market flexibility and employment security – Estonia, 2001/25: www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/ep25.pdf

⁸⁶ Helly Hansen, Codes of Conduct, 12. mars 2008: www.hellyhansen.com/sport/?menu=11&id=475&contentid=475

⁸⁷ Gulins Business Design, code of conduct, 1. april 2008.

⁸⁸ Personlig kommunikasjon, Mona Ogrelus, produktsjef, Gulins, 12. mars 2008.

⁸⁹ Mina Skattepengar, "Guide til etisk opphandling", kapittel 6: www.minaskattepengar.nu/mspdoc/minaskattepengar.htm



leverandørkjeden. Muligheten for kontroll og uavhengig inspeksjon – som er et viktig verktøy for at slike krav skal fungere – er tatt med i kontrakten. Leverandører som ikke overholder kravene, risikerer å bli ekskludert.

Anskaffelsen av det norske Forsvarets M75-uniformer, uten etiske og sosiale krav til leverandører og produsenter, står i kontrast til FMVs nylige utlysning av anbud på uniform M90. Dette anbudet inneholdt krav om at produksjonen skal skje i tråd med ILOs kjernekonvensjoner og produsentlandets egen arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning.⁹⁰ Hittil har ingen overklaget eller protestert mot FMVs innkjøpspraksis. Det norske og svenske forsvaret bruker i mange tilfeller de samme leverandørene, leverandører som må oppfylle strenge krav fra FMV, men som ikke trenger ta hensyn til dette når de leverer til FLO.

FMV er et konkret eksempel på at det, innenfor dagens rammeverk, er fullt mulig for Forsvaret å stille krav til at produksjonen skjer på en forsvarlig og bærekraftig måte. At det svenske forsvaret har praktisert etiske krav i syv år, har likevel ikke overbevist det norske forsvaret om at denne typen krav kan stilles *uten* å være i konflikt med konkurransehensyn og internasjonale avtaler. Forsvaret følger med andre ord ikke Miljøverndepartementets oppfordring fra 2006, om å aktivt søke råd og lære av andre lands erfaringer.⁹¹

3.2. Helse Sør-Øst

Helse Sør-Øst er den største av til sammen fire regionale helseforetaksgrupper i Norge, med rundt 50 milliarder kroner i årlig omsetning. Gruppen er en sammenslutning av 15 helseforetak, representert av et moderselskap Helse Sør-Øst RHF, og har til sammen 69 000 ansatte. Helse Sør-Øst kjøpte inn varer og tjenester for rundt 15 milliarder kroner i 2007.

Helse Sør-Øst foretar sine innkjøp hovedsakelig med hjelp fra to ulike kontraktsheter, Sykehuspartner og Helseforetakenes innkjøpsavdeling (HINAS). Enhetene står for utlysninger og den formelle gjennomføringen av anbud for henholdsvis helseforetakene og helseforetaksgruppene. Det innebærer at de to enhetene ikke kjøper inn selv, mer enn til egen administrasjon. Helseforetakene og helseforetaksgruppene utfører selve kontraktsinngåelsen og betalingen.

Sykehuspartner

En egen enhet i Helse Sør-Øst med 250 ansatte.

Har siden 2003 hatt ansvar for samtlige anskaffelser til underenhetene i Helse Sør-Øst.

Foretar mindre og regionale anskaffelser som ikke kan slås sammen med de andre RHF-ene.

Helse Sør-Øst og underliggende helseforetak bestemmer hvordan anskaffelsene skal foregå i praksis, og hvilke kriterier som skal legges til grunn.

Helseforetakenes innkjøpsavdeling (HINAS)

Eies av de fire helseforetaksgruppene i Norge.

Arrangerer og tilrettelegger innkjøpsprosessen for Helseforetaksgruppene.

Står for større nasjonale innkjøp, som kan slås sammen med et eller flere av de andre helseforetaksgruppene.

De aktuelle helseforetaksgruppene (RHF) bestemmer hvordan anskaffelsene skal foregå i praksis, og hvilke kriterier som skal legges til grunn.

⁹⁰ Mina Skattepengar, "Guide til etisk opphandling", kapittel 6: www.minaskattepengar.nu/mspdoc/minaskattepengar.htm

⁹¹ MD ved forhenværende miljøvernminister Helen Bjørnøy, "How to make public procurement sustainable?", 08.11.2006.



For varegruppene tekstiler og bekledning har Helse Sør-Øst, i samarbeid med de to av de andre helseforetaksgruppene, med hjelp fra HINAS, inngått en avtale med én hovedleverandør. Verdien på kontrakten er anslått til 20 millioner kroner årlig, over to år. Helse Sør-Østs andel av dette var 11,5 millioner kroner i 2007. I tillegg har de ulike sykehusene og helseforetakene inngått flere mindre kontrakter, med ulike leverandører på tekstiler og bekledning. Det har for denne gjennomgangen ikke lyktes å få oversikt over det samlede omfanget av disse innkjøpene.

3.2.1. Ethiske retningslinjer

”HINAS er ekstremt opptatt av pris. [...] Dokumentet [kontraktsvilkår red.anm.] vi fikk oversendt inneholdt ingen verdens ting om etikk eller sosiale krav til produksjon og leveranse.”

Tidligere leverandør til Helseforetakene/HINAS

En gjennomgang av konkurransegrunnlaget til Helse Sør-Øst viser at institusjonen stiller svake etiske og sosiale krav til leverandører og produsenter. Som eneste institusjon i denne gjennomgangen, viser Helse Sør-Øst en reell tilbakegang i etikkarbeidet.

I de generelle kontraktsvilkårene til Helse Sør-Øst finnes det få etiske og sosiale krav til produksjonsforhold utenfor Norge. Helse Sør-Øst risikerer på denne måten å bidra til brudd på faglige rettigheter og menneskerettigheter gjennom sine anskaffelser. En undersøkelse av tilsvarende anskaffelser av klær, sko og tekstiler til den svenske helsesektoren i fjor, påviste grove brudd på faglige- og menneskerettigheter hos en rekke produsenter.⁹² De alvorlige avsløringene har ikke gitt seg utslag i skjerpede krav blant innkjøperne i Helse Sør-Øst. Da den norske og svenske helsesektoren i mange tilfeller benytter seg av de samme leverandørene, og ved enkelte anledninger inngår innkjøpssamarbeid, er det fullt mulig at slike forhold også forekommer hos produsenter og leverandører til den norske helsesektoren.

Helse Sør-Øst fikk i 2007 anbefalinger av GRIP om å implementere ILOs kjernekonvensjoner i sine kontraktsvilkår. Til tross for oppfordringene har helseforetaksgruppen ikke innlemmet disse kravene i sine kontrakter.⁹³ Det er heller ikke tatt med noen form for dokumentasjonskrav, eller rutiner for oppfølging av slik informasjon. Helseforetaket selv uttaler at det meste av innkjøpene gjøres fra norskregistrerte firma med ordnede arbeidsforhold. Men selv om kontraktene gjerne tilfaller norske, skandinaviske eller noen ganger europeiske leverandører, produseres fortsatt det meste av tekstilene, skoene og klærne i Sørøst-Asia, Kina og India.

Det finnes ett moment i kontraktsvilkårene som til en viss grad berører arbeidsforholdene hos leverandører og underleverandører:

”Selger skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.”

Helse Sør-Øst, generelle kontraktsvilkår for varer, versjon 1.0, 2008

Formuleringen er svært åpen. Det er opp til enhver aktørs tolkning hvorvidt en lønn er ”normal”. I en del utviklingsland, hvor mye av produksjonen foregår, vil det ikke finnes tariffavtaler eller andre regulativ som regulerer lønnsnivået. I Kina og Vietnam er det for eksempel ikke fri fagbevegelse, noe som gjør det vanskelig, om ikke umulig, å

⁹² Kristina Bjurling, SwedWatch, Rapport nr. 16, “Vita rockar och vassa saxar”, mars 2007: www.renklader.org/dokument/pdf/Vita%20rockar.pdf

⁹³ Helse Sør-Øst, generelle kontraktsvilkår for anskaffelser av varer i helse Sør-Øst RHF, versjon 1.0., formidlet av direktør innkjøp og logistikk Anders Skumsnes, 8. januar 2008.



fremforhandle akseptable lønns- og arbeidsforhold.⁹⁴ Vedtekten er følgelig ingen garanti for et akseptabelt lønnsnivå for eksempelvis en tekstilarbeider i de fleste utviklingsland. I mange produksjonssoner, for visse yrker, vil uverdige arbeidsforhold og dårlige lønnsvilkår være "normalen".

Det er ytterligere to punkter i Helse Sør-Øst sine vilkår som er verdt å merke seg. Det ene er at de krav som stilles i kontraktvilkårene skal gjelde også for samtlige underleverandører som medvirker til å oppfylle kontrakten. Det er lederen i selskapet som har blitt tildelt kontrakten som har ansvaret for at dette blir etterlevd.

"15.4 Selger skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om de lønns- og arbeidsvilkårene som blir benyttet. Dokumentasjonsplikten omfatter også underentreprenører og underleverandører."

Helse Sør-Øst kontraktvilkår versjon 1.0

Dette er et viktig poeng når etiske retningslinjer eventuelt senere skal implementeres og for å sikre at kravene etterleves i samtlige leverandør- og produksjonsledd. Om det ikke spesifikt er åpnet for det i kontrakten, vil det være svært vanskelig eller umulig å stille disse kravene i ettertid. Det er med andre ord også helt legitimt å kreve innsyn i hele leverandørkjeden.

Punktet er av spesiell betydning fordi det inneholder en klausul om at "selger", på oppfordring, skal legge frem "dokumentasjon om de lønns- og arbeidsvilkår som blir benyttet". Kravet gir Helse Sør-Øst rett til innsyn i hele leverandørkjeden. Det innebærer imidlertid ikke nødvendigvis en rett til kontroll. Mens *innsyn* begrenser seg til en mer overflatisk kjennskap av produksjonsforholdene, åpner *kontroll* for en grundigere, og ved enkelte tilfeller uanmeldt, gjennomgang. Likevel gir innsyn trolig den anskaffende institusjonen mulighet til å undersøke produksjons- og arbeidsforhold hos sine underleverandører og produsenter. Grunnlaget for å sanksjonere ved eventuelle uverdige arbeidsforhold og brudd på internasjonale menneskerettigheter, vil være tynt, om man bare har spesifisert innsynsrett men ikke kontrollkrav.

Ettersom Helse Sør-Øst ikke stiller etiske og sosiale krav, er dette punktet av mindre betydning. Likevel, leverandøren må dog i det minste kunne dokumentere at den vage forpliktelsen om "normale arbeidsforhold for vedkommende yrke og sted" faktisk overholdes av eventuelle underleverandører. Skulle det oppdages uverdige arbeidsforhold utover dette vil Helse Sør-Øst i praksis ha lite å stille opp med – ettersom sanksjonering av disse forholdene ikke er tatt høyde for i kontrakten. Leverandør/produsent kan i så fall heller ikke pålegges å rette opp forholdene.

Egne retningslinjer hos Sykehuspartner

Sykehuspartner er en selvstendig innkjøpsenhet i Helse Sør-Øst, og i forgjengeren Helse Sør. Enheten opererer med egne konkurransemaler for sine anskaffelser. I likhet med Helse Sør-Øst innkjøpsavdelingen, har Sykehuspartner fått informasjon fra GRIP om at ILOs kjernekonvensjoner kan stilles i innkjøpsprosessen.⁹⁵ I kontrast til den sentrale innkjøpsavdelingen til Helse Sør-Øst har Sykehuspartner på eget initiativ integrert ILO-konvensjonene i sitt konkurransegrunnlag.⁹⁶ Kravene er ment å "hukes av" i de tilfeller det er relevant å stille slike krav. Det er derfor ikke gitt at slike krav faktisk implementeres og det er vanskelig å vurdere hvorvidt ordningen fungerer. Bare ved å gjøre kravene

⁹⁴ Amnesty International, 2002. Peoples Republic of China – Labour unrest and the suppression of rights to freedom of association and expression: www.amnesty.org/en/alfresco_asset/2a84fa44-a402-11dc-9d08-f145a8145d2b/asa170152002en.pdf

⁹⁵ Kate-Mari Hagen, Sykehuspartner. Telefonsamtale 8. januar 2008 vedrørende etiske kriterier ved Sykehuspartners innkjøp for Helse Sør-Øst.

⁹⁶ Sykehuspartner, Konkurransegrunnlag, versjon 1.0 av 29.11.07, pkt. 3.2.3 del 3. ILO-konvensjoner og dokumentasjonskrav



obligatoriske for alle produkter, uavhengig av art, produksjonsmåte og sted, vil man være forsikret om hver enkelt innkjøper faktisk praktiserer disse kravene.

I Sykehuspartners mal heter det at kravene skal dokumenteres ved et SA8000-sertifikat eller tilsvarende 3. parts verifikasjon.

”Dokumentasjonskrav: SA8000-sertifikat eller annen 3. parts verifikasjon eller beskrivelse av policy/Code of Conduct som refererer til og/eller har tilsvarende innhold som ovenstående refererte kjernekonvensjoner og hvordan dette følges opp.”

Sykehuspartner, pkt. 3.2.3 del 3, konkurransegrunnlag, versjon 1.0 av 29/11-07

Et utkast til en ny felles anskaffelsesmal for hele Helse Sør-Øst som nå er under utarbeidelse, viser at de etiske retningslinjene Sykehuspartner på eget initiativ nylig har implementert, ikke er med i det nye konkurransegrunnlaget. Samtidig som Helse Sør-Øst har en defensiv holdning til etikk i sine anskaffelser, motarbeider de på denne måten et positivt initiativ fra en av foretakets underenheter, knapt et år etter implementering. Det råder usikkerhet om når den nye malen vil tre i kraft.

3.2.2. Etiske retningslinjer hos Helse Sør-Østs leverandører?

Siden 2004 er det av disse varegruppene kun registrert én kunngjøring fra Helse Sør-Øst på Doffin. Anbudet på personal- og pasienttøy, flattøy (laken, dynetrekk, håndklær etc), med utlysingsfrist 17. oktober 2006, ble som nevnt innledningsvis, kjøpt inn via HINAS. Anskaffelsen har en årlig rammeverdi på rundt 20 millioner kroner, for tre av helseforetaksgruppene. Kontrakten gikk til firmaet Sverre M. Monsen i Bergen. I utgangspunktet er kontrakten på to år, med mulig forlengelse på 1 + 1 år. En eventuell utvidelse av kontrakten vil vurderes sommeren 2008.⁹⁷

Helse Vest RHF valgte å stå utenfor dette innkjøpssamarbeidet ettersom bare ett av fire helseforetak i denne gruppen eier tekstiler, sko og klær selv - de andre leier utstyret.

Framtiden i våre hender har mottatt en kopi av de kriteriene som Helseforetaksgruppene/HINAS har stilt til Sverre W Monsen; dokumentet inneholder foruten en vag formulering om lønn og arbeidsforhold (nevnt i kapittel 3.2.1) ingenting om etikk i produksjonsland eller hos underleverandører.

For kontrakten som er inngått med Helseforetakene med hjelp fra HINAS, oppgir Sverre W. Monsen at et sted mellom 60-80 % av leveransene under denne kontrakten er sertifisert etter SA 8000. Ettersom Helseforetakene/HINAS aldri har etterspurt slike sertifiseringer, eller dokumentasjon på de samme, kan ikke opplysningene bekreftes av dem. Det er altså tilfeldig at de har fått en produsent som til en viss grad, og på eget initiativ stiller krav til etikk og akseptable sosiale forhold hos underleverandører og produsenter.

Sverre W. Monsen sier – i motsetning til hva som er antydnet av Helse Sør-Øst – at Helseforetakene/HINAS ikke på noe tidspunkt har hatt innsyn i leverandørkjeden, med mindre det skulle være oppgitt spesifikt som et kriterium i tildelingskontrakten.⁹⁸ Det innebærer at Helse Sør-Øst ikke har noen som helst forutsetning for å fastslå om hvorvidt de generelle kontraktsvilkårene om lønn og arbeidsvilkår virkelig oppfylles i produsentlandene.

3.2.3. Etiske retningslinjer ved andre helseinstitusjoner?

Avsløringene av grove brudd på faglige- og menneskerettigheter under produksjon av tekstiler og klær til den svenske helsesektoren, har gitt omfattende ringvirkninger i Sverige. Som beskrevet i kapittel 2.8.1 pålegger nå en rekke svenske kommuner og fylker sine

⁹⁷ HINAS ved Tony Tausvik. Telefonsamtale 9. januar 2008, vedrørende innkjøp av tekstiler 2006, kontrakt tildelt Sverre W. Monsen.

⁹⁸ Representant ved Sverre W. Monsen, 15. januar 2008. Om etiske og sosiale kriterier i kontrakt med HINAS/Helseforetakene.



respektive helseinstitusjoner å stille etiske og sosiale krav til sine leverandører. Antallet svenske institusjoner som stiller denne typen krav øker stadig.

3.3. Politiet og Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) er ansvarlig for anskaffelser av IKT, materiell og logistikk til politi, domstoler og fengselsvesen. Institusjonen er underlagt Politidirektoratet og Justisdepartementet. Politiets materielltjeneste ble opprettet som et eget sentralt politiorgan i 1992. I 2003 ble det slått sammen med Politiets datatjeneste, og fikk navnet Politiets data- og materielltjeneste (PDMT).

PDMT har også ansvaret for innkjøp av uniformer og bekledning for politiet, tollvesenet og kriminalomsorgen. Enkelte innkjøp foretas i samarbeid med tilsvarende institusjoner i Finland og Sverige, samt med det norske forsvaret, representert av FLO (se s. 33). Slike innkjøpssamarbeid gjøres på bakgrunn av et ønske om å oppnå "stordriftsfordeler"; lavere priser, velfungerende logistikk, kvalitetssikring o.a..

PDMT anskaffet varer og tjenester for til sammen 480 millioner kroner i 2007, hvorav rundt 50 millioner kroner gikk til innkjøp av tekstiler, klær og lignende.⁹⁹ Til sammenligning ble det kjøpt uniformsprodukter for 26 millioner kroner i 2005. Rundt 45 leverandører står for institusjonens anskaffelser av klær og tekstiler, av ca. 500 leverandører totalt.

3.3.1. Etiske retningslinjer

Når PDMT kjøper inn varer stiller de krav til sine leverandører om at barnearbeid ikke skal forekomme¹⁰⁰. Utover inneholder PDMTs konkurransegrunnlag for innkjøp av varer ingen etiske og sosiale krav. Det er med andre ord gjort lite for å sikre at for eksempel politiets uniformer og tjenestetøy er produsert under anstendige arbeidsvilkår.

I november 2006 informerte PDMT om at de hadde påbegynt en intern prosess vedrørende etiske krav for institusjonens anskaffelser.¹⁰¹ Bortsett fra en klausul i kontraktsvilkårene som sier at det skal *kunne* legges frem dokumentasjon på at barnearbeid ikke forekommer i produksjonen, finnes det 17 måneder senere ingen etiske og sosiale krav til underleverandører og produsenter av varer.

Ved innkjøp av *tjenester*, stiller derimot PDMT krav til at de skal være i tråd med ILOs kjernekonvensjoner.¹⁰² PDMT har valgt å implementere disse kravene, i henhold til en ny forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som trådte i kraft 1. mars 2008. Forskriften, som er ment å hindre sosial dumping, omhandler utelukkende tjenester – også de som er utført i utlandet.¹⁰³ Det er imidlertid av begrenset betydning, ettersom tjenester som kjøpes inn av det offentlige som regel utføres i Norge – og følgelig må forholde seg til norsk arbeidsmiljølovgivning og regelverk. Det er uklart hvorfor PDMT ikke også stiller krav til oppfyllelse av ILOs kjernekonvensjoner i sine vareinnkjøp, ettersom "Veileder til reglene om offentlige anskaffelser" er helt tydelig på at denne typen krav kan stilles.¹⁰⁴

Klausulen om barnearbeid legger opp til at leverandøren må legge frem dokumentasjon som viser at barnearbeid ikke forekommer dersom PDMT etterspør det. I teorien skal barnearbeid ikke forekomme hos leverandører og produsenter til PDMT; i praksis

⁹⁹ PDMT ved Pål Cato Andersen, personlig kommunikasjon, 26. mars 2008.

¹⁰⁰ PDMT, 10.01.2008, konkurransegrunnlag med kravspesifikasjoner.

¹⁰¹ PDMT ved produktleder Eldbjørg Markhus Brekke, presentasjon "Utfordringer – innkjøp av uniformsprodukter", 16. november 2006.

¹⁰² PDMT ved Mari Benkow, personlig kommunikasjon 12. mars 2008.

¹⁰³ LOVDATA, FOR 2008-02-08 nr 112: Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: www.lovdata.no/cgi-wift/lldles?doc=/sf/sf-20080208-0112.html

¹⁰⁴ FAD, 2006. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser: www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf



forutsetter det imidlertid at PDMT følger opp retningslinjene, krever dokumentasjon og selv kontrollerer disse.

”På forlangende må Leverandøren kunne legge fram egenerklæringer for at det ikke foregår barnearbeid i strid med internasjonale eller produsentlandets nasjonale lover og regler, verken hos seg selv eller sine underleverandører ved produksjon av noen av sine produkter”
PDMT, kontraktsvilkår nr. 26, januar 2008

På bakgrunn av behovet for å kunne kontrollere kvaliteten på produktet og produksjonsmetoden, stiller PDMT i sine kontraktsvilkår et annet viktig krav til sine leverandører, nemlig det om innsyn i hele produksjons- og leverandørkjeden:

”PDMT eller annet kvalitetssikringsorgan utpekt av PDMT skal ha uinnskrenket adgang til alle etableringer og all dokumentasjon hos leverandør / underleverandør / produsent som vedrører produksjon, prosess- eller kontrollaktiviteter av produkter som omhandles av denne utlysningen”

PDMT, foredrag ved produktleder E. M. Brekke, november 2006

Kriteriet gir PDMT fullt innsyn i produksjons- og leverandørkjeden. Ved implementering av ytterligere sosiale og etiske kriterier i innkjøpsprosessen, er det viktig med uanmeldte og sporadiske kontroller. Dette for å unngå at kontrolløren møter ”pyntede” arbeidslokaler, at eventuelle barnearbeidere er borte fra jobben den dagen, eller at arbeidere er hindret i å fortelle sannheten, av frykt eller påtrykk fra arbeidsgiver. Det forekommer også at produsenten oppretter ”falske” fabrikker, med feilfrie, skinnende arbeidsforhold, for å vise leverandør/innkjøper at alt er som det skal være – og selve produksjonen skjer under uverdige forhold hos en eller flere underleverandører.

Mellom 2005 og i dag foreligger det fem anskaffelser av klær og uniformer på Doffin, foretatt av PDMT. Av disse er fire tildelt leverandør, mens et av anbudene er utlyst på nytt, ettersom ingen av tilbyderne tilfredstilte minimumskravene under første runde. For å vurdere det reelle omfanget av etiske, sosiale og miljøkriterier i anskaffelsesprosessen har vi nedenfor sett nærmere på de ett av anbudene og stilt følgende spørsmål: Ble det stilt sosiale og etiske krav i utlysningen og/eller i kontrakten? Har den norske leverandøren stilt etiske krav til sine leverandører og produsenter?

I januar 2008 utlyste PDMT en konkurranse for leveranse av uniform og gallaantrekk, på vegne av Politiet, arrestforvarere, grensekontrollører, Kriminalomsorgen, Tollvesenet og Departementenes servicesenter.¹⁰⁵ Rammeavtalen skal gå over fire år og omfatter mer enn 16 000 plagg. En gjennomgang av konkurransegrunnlaget og tilhørende vedlegg inneholder foruten punkt 26. om barnearbeid, som er beskrevet ovenfor, ingen øvrige etiske eller sosiale krav til produksjonen.

PDMT mangler følgelig kontroll over produksjonsforhold som for eksempel tvangsarbeid, organisasjonsfrihet, diskriminering, helsefarlig produksjon og andre eksempler på uverdige arbeidsforhold. Organisasjonen risikerer med det å bidra til brudd på internasjonale menneskerettigheter og ILO-konvensjoner.

Det finnes i konkurransegrunnlaget heller ingen dokumentasjonskrav eller krav om innsyn. I kontrast til hva institusjonen tidligere har hevdet (jfr. E.M. Brekke, 2006) mangler PDMT muligheten til å granske produksjonsforholdene ved anmeldte og uanmeldte kontroller. De har da ingen mulighet til å kontrollere at deres krav om at barnearbeid ikke skal forekomme, faktisk følges opp. Dette er som vist i kapittel 2.2 i strid med EU-kommisjonens kriterium, hvor det klart fremkommer at hvis man stiller etiske og sosiale krav må de også kontrolleres.¹⁰⁶ Skulle det fremkomme brudd på faglige rettigheter og menneskerettigheter i

¹⁰⁵ PDMT, Konkurransegrunnlag – rammeavtale uniform, tjenesteantrekk I – galla samt kappe aktor. 10.1.2008

¹⁰⁶ Se for eksempel følgende referanse:

*Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, februar 2008. ”Etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser”, kapittel 4.3.2, s.12. Utredning på oppdrag fra BLD/FAD.



denne kontrakten, med unntak av barnearbeid, vil det ikke være i strid med konkurransegrunnlaget, og derfor ikke mulig å avvise eller pålegge leverandør og produsent å endre bedriftspolitikken.

3.3.2. Stiller PDMTs leverandører etiske krav?

PDMT har siden 2004 utlyst fire store kontrakter på tekstiler og klær på Doffin. To av disse er tildelt, en til det danske selskapet Mammut Work Wear og en til det svenske selskapet Kwintet Corporate Wear og det norske selskapet Wenaas AS Corporate Wear. De to sistnevnte tilhører det samme svenske moderselskapet, Kwintet group.

PDMT inngikk i 2006 en kontrakt på 15 000 tjenesteantrekk med Mammut Work Wear. Det årlige omfanget på kontrakten var på rundt 3 millioner kroner, og den løper over fem år. Mammuts retningslinjer (codes of conduct) slår fast at selskapet ikke aksepterer tvangsarbeid, barnearbeid eller diskriminering på arbeidsplassen.¹⁰⁷ Det forventes av leverandørene at de betaler minstelønn i henhold til reguleringer i det landet de arbeider. Dessuten skal arbeiderne ha rett til å organisere seg og en rimelig arbeidstid. Selskapet oppgir at de ikke har direkte kontakt med spinnerier og bomullsprodusenter. Kontroll av at retningslinjene overholdes skjer i form av en egen kontroll, sånn ca. 1-2 ganger i måneden. Det fremkommer ikke hva selskapet gjør ved eventuelle brudd på retningslinjene.

Wenaas Corporate Wear AS og Kwintet Corporate Wear endret i 2008 navn, og går nå under fellesnavnet Indiform. Selskapet har i dag kontrakt med PDMT på uniformsskjorter, med anslått årlig rammeverdi på 2 millioner kroner. Kwintets generelle etiske retningslinjer (code of conduct), som i følge Wenaas skal ha fungert som en minstestandard for denne kontrakten, er tråd med ILOs kjernekonvensjoner og de internasjonale menneskerettighetene.¹⁰⁸ I tillegg stiller retningslinjene krav til sikkerhet på arbeidsplassen, lønnsbetingelser, arbeidstid, med mer. Kravene gjelder for hele leverandørkjeden, inkludert råvareprodusenter. Dersom retningslinjene ikke overholdes, eller forbedres på oppfordring, vil kontrakten avsluttes. Hvor lang tid en leverandør eller produsent har til å rette opp mangler, er ikke spesifisert. Kwintet forbeholder seg i sine retningslinjer rett til å foreta uanmeldte inspeksjoner i alle ledd av leverandørkjeden.

3.4. Lite etikk i offentlige anskaffelser

Det har de siste årene blitt antydning at offentlige institusjoner i Norge i liten grad stiller etiske og sosiale krav til sine leverandører.¹⁰⁹ Gjennomgangen av de tre institusjonene Politiet, Forsvaret og Helse Sør-Øst bekrefter mistanken og avslører svake og til dels fraværende etiske retningslinjer i institusjonenes anskaffelser.

Vanlige forklaringer til hvorfor institusjonene ikke har tatt inn etiske krav i sitt konkurransegrunnlag, er at regelverket er uklart og på grunn av manglende kunnskap hos innkjøperne. For mange mindre institusjoner er dette trolig reelle barrierer. Denne undersøkelsen nyanserer likevel dette bildet; for de institusjonene som her er gjennomgått er ikke dette tilfellet.

Som vist i kapittel 2 åpnet FAD i 2006 for at offentlige institusjoner kan kreve at utenlandske leverandører skal oppfylle grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsrettigheter.¹¹⁰ Dette er senere bekreftet i kommunikasjon fra EU-kommisjonen.¹¹¹

* Sylwan, Mathias. 2006. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), avdeling for juridik. Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor?

¹⁰⁷ Mammut Work Wear AS, Code of conduct, 31. mars 2008.

¹⁰⁸ Kwintet, Codes of conduct, Exhibit 9.1 – versjon 2.1, 3. april 2008.

¹⁰⁹ Se for eksempel konkurranseutlysning fra BLD, om etikk i offentlige anskaffelser, 2007.

¹¹⁰ FAD, 2006. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf



Det foreligger med andre ord et tydelig og solid grunnlag for å kunne stille krav om oppfyllelse av ILOs kjernekonvensjoner. Til tross for dette stiller ingen av de tre institusjonene som her er gjennomgått slike krav til sine vareanskaffelser.¹¹²

Et spørsmål som da reiser seg er om manglende etiske retningslinjer skyldes manglende kunnskap? Forsvaret har over flere år deltatt i den offentlige debatten om etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser. De deltar for øyeblikket i en referansegruppe, nedsatt av BLD, som skal behandle disse spørsmålene videre. Dette engasjementet, i kombinasjon med direkte rådgivning fra GRIP, viser at Forsvaret er vel informert om det handlingsrommet som norske myndigheter mener er legitimt, det vil si ILOs kjernekonvensjoner. Etter flere samarbeid med den svenske søsterinstitusjonen FMV er Forsvaret også klar over de mer vidtgående retningslinjene som FMV har praktisert siden 2001.

Likeledes har Helse Sør-Øst fått informasjon av GRIP om hvilke muligheter institusjonen har til å stille etiske og sosiale krav. ILOs kjernekonvensjoner ble da også integrert i malen til konkurransegrunnlaget hos en av Helse Sør-Østs innkjøpsenheter. Som denne gjennomgangen viser, valgte man å ta disse retningslinjene tatt ut igjen når helseforetakene skulle utarbeide en ny felles mal til konkurransegrunnlag, ett år senere. I stedet for å gjøre den beste praksisen til mal, valgte man altså en svakere felles standard.

Det er rimelig å tro at også PDMT kjenner til føringene som er gitt i FADs veileder fra 2006, om mulighetene for å kreve oppfyllelse av ILOs kjernekonvensjoner. Disse opplysningene viser at kunnskap ikke er barrieren for de store institusjonene, med et stort innkjøpsapparat.

De tre institusjonene har valgt en passiv linje i forhold til det handlingsrommet som eksisterer. Til tross for at tilsvarende institusjoner i Sverige over flere år har vist at utvidede krav er legitime å stille, utfyller de tre institusjonene ikke engang det begrensede handlingsrommet som foreløpig er klarert av norske myndigheter. Institusjonenes lave ambisjoner, ensidige kostnadsfokus og passivitet i spørsmålet om etiske og sosiale forhold, reiser spørsmålet om etikk og sosiale hensyn bør lovfestes på lik linje med "grønne" miljøvennlige anskaffelser.¹¹³ Et tilsvarende tiltak for offentlige anskaffelser av tjenester trådte nylig i kraft, da forskriften mot sosial dumping trådte i kraft i mars 2008.

Privat sektor, representert av leverandørene til de tre institusjonene, har i motsetning til sine oppdragsgivere, kommet mye lenger i etikkarbeidet (tabell 1). Blant annet stiller de fleste institusjonene krav til sine underleverandører/produsenter om at ILOs kjernekonvensjoner skal være oppfylt. Det er også vanlig blant leverandørene å kreve at nasjonal lovgivning skal følges. En forklaring på at den private sektor tar etiske og sosiale hensyn kan være det sterke fokuset på dårlige arbeidsforhold i tekstilsektoren på 1990-tallet. Press fra private forbrukere, som raskt ga produkter negativt søkelys, fikk sko- og kleskjedene til å fokusere mer på sitt omdømme i henhold til etikk. Den nederlandske institusjonen SOMO skriver at etiske hensyn trolig er bedre ivaretatt blant produsenter av arbeidstøy, enn i andre tekstilsektorer, på grunn av at relasjonene og avtalene mellom oppdragsgiver, oppdragstaker og produsent er mer langvarige.¹¹⁴ Samtidig oppgir enkelte av leverandørene at en viktig årsak til at de er kommet langt i etikkarbeidet, er at de ser et konkurransefortrinn i gode arbeidsforhold.

¹¹¹ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ved Mathias Sylwan 2006, avdeling for juridik. "Får kommuner och landsting upphandla rättvisemärkta varor?"

¹¹² Som nevnt i kapittel 3.3 stiller Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) krav om at ILOs kjernekonvensjoner skal være oppfylt ved anskaffelse av *tjenester* – ikke varer.

¹¹³ Oppdragsgiver er pålagt ved lov å ta hensyn til livssyklus kostnader og miljøkonsekvenser under planlegging av den enkelte anskaffelse, i henhold til lov om offentlige anskaffelser.

¹¹⁴ SOMO, 2005. Work in progress: Labour companies supplying public authorities in Europe: www.cleanclothes.org/ftp/05-11-workwear.pdf



Det kan tillegges at flere av de leverandørene som her er gjennomgått også leverer til svenske institusjoner. Da mange av disse stiller langt strengere krav enn tilsvarende norske institusjoner, har leverandørene måtte innrette seg etter dette, og skjerpe kravene til sine underleverandører og produsenter.

Til tross for svake etiske retningslinjer i offentlig sektor, ser mange anskaffelser av bekledningsvarer og tekstiler til de tre institusjonene som her er gjennomgått, ut til å skje i henhold til grunnleggende etiske retningslinjer. Som denne gjennomgangen viser, kan det snarere tilskrives etisk bevissthet i privat sektor, enn i den offentlige. Flere leverandører vi har vært i kontakt med bekrefter at de offentlige innkjøpsenheterne i mange tilfeller er, i en ekstrem grad – og tilnærmet utelukkende – opptatt av pris.



Tabell 1. Oversikt over de største anskaffelsene av klær, sko og tekstiler av tre offentlig institusjoner og aktuelle leverandører, for perioden 2004-2007.

Institusjon	Leverandør	Ramme	Etiske krav?	Produkt
Forsvaret			Nei	
	Gulins Business Design	18 mill. kr.	Ja	90 000 uniformer
	Aclima AS	20 mill. kr.	Bare HMS krav	Undertøy
	Helly Hansen	23 mill. kr.	Ja	Varmedresser og uniformer
PDMT			Nei ¹¹⁵	
	Kwintet Corporate Wear / Wenaas AS ¹¹⁶	2 mill. kr.	Ja	Uniformsskjorter
	Mammut Work Wear AS	3 mill. kr.	Ja	Undertøy
Helse Sør-Øst ¹¹⁷			Nei	
	Sverre W Monsen	20 mill. kr.	Ja	Tekstiler og klær

¹¹⁵ PDMT stiller krav om at leveranse av tjenester skal skje i tråd med ILOs kjernekonvensjoner. Det samme kravet gjelder imidlertid ikke for varer.

¹¹⁶ Kwintet Corporate Wear, Wenaas AS og Sverre W Monsen tilhører alle samme selskap Industri Kapital AB og datterselskapet Kwintet Group.

¹¹⁷ Helse Sør-Øst foretar innkjøp av klær og tekstiler via en felles innkjøpsinstitusjon HINAS. Det ble i denne perioden kun inngått én rammeavtale på klær og tekstiler, som gikk til Sverre W Monsen.



4. Diskusjon og konklusjon

På bakgrunn av eksempler fra offentlige institusjoner i Europa, og andre lands tolking av EUs juridiske rammeverk, har vi i denne gjennomgangen vist at det i Norge er større adgang til å stille etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser enn hva som praktiseres i dag. Det er dog viktig at kravene stilles til rett tid i anskaffelsesprosessen og at de formuleres på rett måte.

Inntil EU-kommisjonen og domstolen har gitt en endelig avklaring av det juridiske handlingsrommet, vil EU-landene og respektive offentlige institusjoner måtte stole på egen tolkning av regelverket. Fremgangen i arbeidet vil være avhengig av at offentlige aktører er pådrivere og utfordrer handlingsrommet, samt en utveksling av erfaringer på området. Press fra frivillige organisasjoner og andre aktører vil utvilsomt også spille en viktig rolle. Kravet om etiske og sosiale rettigheter følger nå på mange måter den samme led som arbeidet med innføringen av miljøkrav har fulgt de siden 1990-tallet. Man har gradvis utforsket handlingsrommet ved lokalt, regionalt og nasjonalt engasjement, inntil EU-kommisjonen og domstolen har gitt en avklaring på spørsmålet.

Norske myndigheter har lagt seg på en tilbakeholden linje når det gjelder etikk i offentlige anskaffelser. EU-kommisjonen kom for første gang, i 2001, frem til at det er legitimt å stille krav om oppfyllelse av grunnleggende ILO-konvensjoner ved offentlige anskaffelser. Først fem år senere, i 2006, kom FAD til samme konklusjon. Det ble da åpnet for å kreve overholdelse av ILOs kjernekonvensjoner. Norske myndigheter har i ettertid nølt med å gi anbefalinger utover disse kravene.

4.1. Tøyelig regelverk

Adgangen til å stille etiske og sosiale krav reguleres hovedsakelig av EU-direktiver, EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (GPA). Ingen av disse regelverkene forbyr offentlige innkjøpere å stille etiske og sosiale krav i sine anskaffelser. De forbyr imidlertid bruken av kriterier som kan hindre fri konkurranse, er diskriminerende og/eller virker proteksjonistiske, og stiller derfor omfattende krav til gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Disse kravene utfordrer samtidig adgangen til å stille etiske og sosiale krav i offentlige anskaffelser.

Denne utredningen har trukket frem en rekke eksempler hvor offentlige aktører tolker regelverket slik at det er mulig å stille etiske og sosiale krav til sine leverandører, uten å komme i konflikt med regelverket. Hittil har bare et fåtall slike saker om etikk blitt klaget inn for rettsvesenet i Europa, og de fleste av disse har falt i favør av etiske krav. Etikk i offentlige anskaffelser er også tatt opp sentralt i EU: Adgangen til å stille krav om såkalt rettferdig handel-merking støttes av EU-parlamentet, mens krav om ILOs kjernekonvensjoner er kommentert og legitimert av EU-kommisjonen.

Et betydelig handlingsrom

Da det hittil ikke finnes en endelig avklaring fra EU-kommisjonen, eller rettslig vedtak fra EU-domstolen, om adgangen til å stille etiske krav, vil praksis avhenge av hvilken tolkning av regelverket som legges til grunn i de ulike medlemslandene. Som vist i denne gjennomgangen varierer dette fra land til land.

Norske myndigheter har hittil begrenset seg til å anbefale offentlige innkjøpere å kreve at leverandører og produsenter overholder ILOs kjernekonvensjoner. En ekstern juridisk utredning konkluderte nylig med at også rettferdig handel-merkede varer kan kreves i offentlige anskaffelser. Forslaget er ikke kommentert av norske myndigheter, som holder fast ved at bare ILOs kjernekonvensjoner er legitime krav å stille. BLD utarbeider for øyeblikket en veileder til etikk i offentlige anskaffelser. Veilederen vil sammenstilles med den juridiske utredningen, og gi en indikasjon på norske myndigheters posisjon rundt etikk i offentlige anskaffelser og planer frem mot ny handlingsplan om offentlige anskaffelser i 2010.



Offentlige institusjoner i Sverige har valgt en langt videre tolkning av det juridiske handlingsrommet i henhold til etikk i offentlige anskaffelser. En rekke kommuner og fylker er kommet langt i arbeidet med å stille etiske og sosiale krav til sine leverandører. Mye av fremgangen skyldes et sterkt press fra frivillige organisasjoner, som blant annet har påvist uverdige arbeidsforhold hos produsenter og leverandører til offentlig sektor.

Nedenfor foreligger en samlet liste over de etiske og sosiale krav som praktiseres av offentlige innkjøpere i Norge, Sverige og andre land i Europa i dag. Erfaringene viser at handlingsrommet er langt bredere enn det norske myndigheter legger til grunn. På bakgrunn av de eksemplene som her er gjennomgått, mener vi at følgende etiske og sosiale krav kan regnes som legitime å stille ved offentlige anskaffelser:

- ILOs åtte kjernekonvensjoner (29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 og 182)¹¹⁸,
- ILO konvensjonene 148, 155 og 170,
- FNs barnekonvensjon, art. 32,
- FNs menneskerettigheter,
- produsentlandets arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning, inkludert regler om minimumslønn og sosiale velferdsordninger og
- anerkjente sertifiseringsordninger slik som Max Havelaar (Fair Trade Labelling Organizations International), Regnskogsalliansen og tilsvarende.

Kravene som er listet opp ovenfor er ikke uttømmende. De må betraktes som minimumskrav. I de tilfeller hvor nasjonale lover og regelverk, eller annet regelverk i produsentlandet, stiller strengere krav, skal det strengeste alternativet være gjeldende. Bestemmelsen som er inkludert i listen ovenfor, om at nasjonal arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning skal overholdes, vil i seg selv kunne bidra til å skjerpe arbeidsforholdene betraktelig. I mange tilfeller er ikke problemet at produsentlandets lovgivning er for svak, men at de lover og regler som eksisterer i landet ikke følges og heller ikke sanksjoneres mot hvis de brytes.

Rettferdig handel – etiske krav

Som tidligere beskrevet er det flere forhold som utfordrer dette handlingsrommet. Etiske garantiordninger, som for eksempel Max Havelaar setter en rekke kriterier for sin garantiordning. Blant kriteriene finnes en rekke spesifikke krav hovedsakelig til produsenten (og arbeidsgiver) av varen. Et av kravene er at arbeiderne skal få levelønn, en lønn som dekker grunnleggende behov og noe ekstra til sparing.

I 2006 antok EU-parlamentet en resolusjon til støtte for rettferdig handel (Fair Trade). En rekke europeiske byer, kommuner og regioner stiller i dag krav om rettferdig handel-merking. EU-kommisjonen har ikke tatt en endelig beslutning på temaet, men en nederlandsk dom fra 2007, vedrørende retten til å kreve rettferdig handel-merkede produkter, talte i favør av Max Havelaar.

En ytterligere indikasjon på at handlingsrommet kan tøyes er den svenske kommunen Lund. Kommunen vedtok i november 2007 å arbeide for at samtlige svenske leverandører skal overholde de internasjonale menneskerettighetsavtalene og konvensjonene som Sverige har ratifisert. Med hensyn til at EU-kommisjonen ved flere anledninger har advart mot å applisere egen arbeidsmiljølovgivning på andre land, har Lund valgt å utelukkende stille krav til svenske leverandører. Kommisjonens ståsted har vært at det å kreve egen lovgivning på leverandører i andre land vil kunne føre til forskjellsbehandling av leverandører fra disse landene og man risikerer dermed å bryte med prinsippet om ikke-diskriminering.

¹¹⁸ For en utdypende oversikt over ILO konvensjoner, se appendiks 1.



Viktige etiske forhold utelatt

Flere etiske og sosiale forhold faller utenfor listen ovenfor, enten fordi de enda ikke praktiseres i det offentlige, verken nasjonalt eller internasjonalt, eller fordi de ikke er behandlet av EU-kommisjonen. De arbeidsforhold som ILOs kjernekonvensjoner er ment å sikre, berøres ofte også av andre ILO konvensjoner. Det er for eksempel problematisk å sikre oppfyllelse av kjernekonvensjonene, om ikke arbeiderne har rimelige lønns- og arbeidstidbestemmelser (se for eksempel konvensjon nr. 1 og 14 om arbeidstid, og nr. 131 om lønn). Foreldres lønnsforhold vil også i mange tilfeller være avgjørende for om et barn må jobbe i stedet for å gå på skole. På samme måte går det ut over barnas livskvalitet og utdanning hvis foreldrene har få eller ingen fridager, og i tidsperioder med ekstremt mye overtid. At ovennevnte og andre viktige ILO-konvensjoner er utelukket på denne måten, innebærer også en betydelig svekkelse av kjernekonvensjonene.

Initiativ for etisk handel har i sine retningslinjer trukket inn disse konvensjonene, i tillegg til konvensjon nr. 79 og 146 om barnearbeid, nr. 135 og 154 om fagorganisering, og anbefaling nr. 164 om HMS. Flerpartsinitiativet mener konvensjonene og anbefalingen er sentrale for å sikre at etiske og sosiale hensyn ivaretas på en arbeidsplass. Det er imidlertid, etter det vi kjenner til, ingen nasjonal eller utenlandsk offentlig institusjon som har tatt inn disse konvensjonene i sitt konkurransegrunnlag.

De utelatte konvensjonene reiser spørsmål rundt hva som gjør et krav legitimt å stille – uten at det samtidig strider mot EU/EØS-regelverket om offentlige anskaffelser. Hvilke ILO-konvensjoner kan man kreve oppfylt? Er det en grense for hvor mange land som må ratifisere en konvensjon for at kravene om oppfyllelse ikke skal være i strid med prinsippene om fri konkurranse og ikke-diskriminering?

Som vist ovenfor har Göteborg by, siden 2006, stilt krav til sine leverandører om at de skal overholde tre ILO-konvensjoner som ikke er kjernekonvensjoner; nr. 148 om vern for arbeidstakere for yrkesrisiko i arbeidsmiljøet som skyldes luftforurensing, støy og vibrasjon; nr. 155 om offentlig administrasjon for arbeidslivets saker; og nr. 170 om sikkerhet ved bruk av kjemiske stoffer i arbeidslivet. Langt færre land har ratifisert disse enn ILOs kjernekonvensjoner. Likevel har ingen har så langt protestert mot beslutningen om å integrere de tre nevnte konvensjonene i konkurransegrunnlaget.

EU-kommisjonen må utfordres på denne "gråsonen" av etiske krav. Norge bør legge press på Kommisjonen, og i samarbeid med andre land som er kommet langt på området, arbeide for en tydelig redegjørelse for viktige etiske og sosiale arbeidsforhold som ikke er omfattet av ILOs kjernekonvensjoner.

Om å lære av andres erfaringer

Miljøverndepartementet, ved daværende miljøvernminister Helen Bjørnøy, bedyret i en tale i 2006 at norske myndigheter må lære av land og offentlige institusjoner som er ledende i arbeidet med etikk i offentlige innkjøp. Denne utredningen belyser et sprik mellom politiske anbefalinger og de faktiske forhold. Norske myndigheter har nølt med å lære av de erfaringer som er gjort, da spesielt i vårt naboland Sverige.

I 2007, seks år etter EU-kommisjonens avklaring rundt ILOs kjernekonvensjoner, foretok norske myndigheter en juridisk vurdering av muligheten for å kunne stille krav om ILOs kjernekonvensjoner i offentlige anskaffelser. Sendrektigheten antyder at sentrale politiske beslutninger i EU rundt etikk ikke er høyt prioriterte av norske myndigheter. Til sammenligning implementerte det svenske forsvaret, representert ved Försvarets materialverk (FMV), kravene samme år som EU-kommisjonens avklaring.

I handlingsplanen Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, 2007-2010, står det at:

"Regjeringen vil oppfordre alle offentlige institusjoner til – innenfor det regelverket tillater – å prioritere innkjøp av "rettferdige produkter"/Fairtrade-merkede produkter".

Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, 06/2007



Norske myndigheter har nylig utredet regelverket for å kreve rettferdig handel-merkede produkter i offentlige anskaffelser. Utredningen åpner for at denne typen krav kan stilles, forutsatt at det gjøres på riktig måte. Som vist i kapittel 2, stiller en rekke offentlige institusjoner i Europa, denne typen krav. Norske myndigheter har derimot, foruten denne vage oppfordringen, ikke klargjort sin posisjon på området.

4.2. Offentlige institusjoner henger etter

Undersøkelsen av innkjøpspraksis til Politiet, Helse Sør-Øst og Forsvaret avslører svake etiske kriterier, og til dels fravær av slike, i deres anskaffelser av varer. Ingen av institusjonene har integrert de mest grunnleggende etiske krav i sin innkjøpspolitikk til tross for at denne typen krav, av norske myndigheter og EU, anses som legitimt. Når de tre undersøkte institusjonene omtaler etikk i sine strategidokumenter, konkurransegrunnlag og handlingsplaner, dreier det seg i all hovedsak om korrupsjonsbestemmelser og/eller HMS.

Opplysningene viser at norske myndigheters posisjon i henhold til ILOs kjernekonvensjoner ikke har nådd frem til, eller vært overtydende nok, for offentlige innkjøpere. Ingen av institusjonene har implementert ILOs kjernekonvensjoner i tråd med Fornyings- og administrasjonsdepartementets anbefalinger fra 2006. Mangelen på etiske retningslinjer hos Helse Sør-Øst, Politiet og Forsvaret bygger opp under tidligere indikasjoner på at offentlige institusjoner i Norge, i liten grad tar etiske og sosiale hensyn i sine anskaffelser. De tre institusjonene er blant de største offentlige innkjøperne i landet, med et betydelig innkjøpsapparat. Det burde gi dem mer ressurser og bedre anledning til å arbeide med innkjøpsetikk. For mindre kommuner og fylkeskommuner vil dette være en større utfordring.

Fraværet av etikk i offentlige anskaffelser står i kontrast til føringene gitt i Soria Moria erklæringen, antatt 13. oktober 2005, om at det offentlige bør være et foregangseksempel ved å etterspørre "varer som er tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder".

Norske myndigheter har tidligere antydnet at kunnskapen om etikk i anskaffelser, blant offentlige innkjøpere, er begrenset. Denne utredningen viser at de tre institusjonene er godt informert, blant annet gjennom GRIP, om det handlingsrommet norske myndigheter har definert som legitimt. Årsaken til at institusjonene nøler med å trekke inn denne typen krav, er derfor trolig ikke mangel på kunnskap – i alle fall ikke for institusjonene i dette utvalget.

En annen vanlig forklaring til at etiske retningslinjer for anskaffelser ikke er mer utbredt i offentlig sektor i Norge, er at det juridiske handlingsrommet er uavklart. Som denne gjennomgangen viser kom norske myndigheter med tydelige signaler i 2006 – i form av en veileder til miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser – om at ILOs kjernekonvensjoner trygt kan trekkes inn i institusjonenes konkurransegrunnlag. EU-kommisjonen besluttet imidlertid dette allerede i 2001.¹¹⁹

Myndighetenes ansvar?

Offentlige institusjoner står fritt i å implementere etiske og sosiale retningslinjer, forutsatt at det ikke er i strid med det nasjonale og internasjonale regelverket som regulerer offentlige anskaffelser. Forsvaret, Politiet og Helse Sør-Øst har – i kraft av sin størrelse – et ansvar for å lede an i arbeidet for en etisk innkjøpspolitikk i det offentlige. De tre institusjonene har ikke tatt dette ansvaret innover seg, til tross for at både kunnskap og de nødvendige ressurser foreligger. Det er naturligvis mer problematisk for en mindre offentlig institusjon å kartlegge og utforske det handlingsrommet som eksisterer. Norske myndigheter bør derfor tilrettelegge og sørge for at dette arbeidet gjøres overkommelig også for disse institusjonene.

Norske myndigheter må også ta en del av ansvaret for at offentlige institusjoner ikke har implementert etiske og sosiale retningslinjer i sine anskaffelser. Ettersom kunnskapen om

¹¹⁹ EU-kommisjonen, KOM(2001)566 endelig: tolkningsnotat fra kommisjonen: www.bipsolutions.com/pdf/com2001_0566en01.pdf



etikk blant de undersøkte institusjonene eksisterer, og det juridiske handlingsrommet – i det minste for ILOs kjernekonvensjoner – er uproblematisk, er det grunn til å stille spørsmål ved om Barne- og likestillingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har vært tydelige nok i sin kommunikasjon til offentlige institusjoner.

Kontroll av krav

Både EU-kommisjonen og domstolen har ved flere anledninger understreket viktigheten av at de kravene som offentlige innkjøpere stiller til leverandører, faktisk følges opp. Kravet om kontroll og dokumentasjon utgjør en utfordring for mange offentlige institusjoner. Spesielt små og mellomstore institusjoner med begrensede ressurser og små innkjøpsapparat, vil kunne ha problemer med å følge opp arbeidsforholdene i hele leverandørkjeden. Mange offentlige innkjøpere mener nettopp det utgjør et betydelig hinder for å stille etiske og sosiale krav.

En av leverandørene som er undersøkt her kunne vise til en SA 8000-sertifisering for produsenten av klærne. Selv om offentlige institusjoner selv er forpliktet til å kontrollere at kravene oppfylles, vil denne typen tredjeparts-verifisering kunne lette noe av institusjonenes arbeid, ved at kontrollene ikke trenger å foretas like ofte.

I Sverige, hvor debatten om etikk i offentlige innkjøp har pågått over lengre tid, har det oppstått en rekke praktiske samarbeid over kommune- og fylkesgrenser. En rekke kommuner, fylker og regioner samarbeider for eksempel nå om felles kontroll. Mange offentlige anskaffelser i Norge foretas i samarbeid mellom institusjoner, blant annet for å oppnå stordriftsfordeler. Eksemplene fra Sverige viser at det offentlige gjennom samarbeid kan utføre denne typen oppgaver. Landstingsnätverket för upphandling i Sverige (LfU) arbeider nå for å opprette et felles kontrollorgan for hele Sverige.

BLD har tidligere signalisert at de planlegger et nasjonalt service- og kompetansesenter med ansvar for miljø og etikk i offentlige anskaffelser. Et slikt senter er et godt initiativ for å øke bevisstheten rundt etikkspørsmål i offentlige anskaffelser. Det bør også vurderes om et slikt senter vil kunne fungere som et nasjonalt kontrollorgan, eventuelt stå for koordinering av "kontroll-samarbeid", tilsvarende det LfU nå planlegger.

Lovendring

I 2001 ble det i loven om offentlige anskaffelser nedfelt at det ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til miljømessige konsekvenser ved anskaffelsen. Selv om kravet bare omfatter *planleggingen* av anskaffelsene, vil bestemmelsen føre til utsiling av de mest miljødeleggende produktene og produsentene. Regjeringen har åpnet for at også etiske og sosiale krav vil kunne nedfelles i loven, om andre virkemidler ikke oppnår ønsket effekt. På bakgrunn av dagens praksis – hvor få offentlige institusjoner stiller etiske krav – vil en slik lovendring kunne utgjøre et betydelig bidrag til mer i etikk i offentlige innkjøp. Et lovpålagt krav om at alle offentlige anskaffelser, som et minstemål, skal skje i overensstemmelse med ILOs kjernekonvensjoner, vil være legitimt å innføre, uavhengig av varens art og produksjonsmetode.

4.3. Leverandører og etikk

Leverandørene kommer klart bedre ut på området etikk enn innkjøperne i denne gjennomgangen. I motsetning til de offentlige institusjonene kunne fem av seks leverandører vise til relativt omfattende etiske retningslinjer, som de selv opplyser å anvende overfor sine underleverandører og produsenter. De setter dermed offentlige innkjøpere i skyggen. I tillegg har det fremkommet opplysninger fra flere av leverandørene om at mange offentlige innkjøpere er nesten utelukkende opptatt av pris.

Til tross for at privat sektor har kommet lengre enn det offentlige med hensyn til etisk funderte innkjøp, er det stor variasjon blant leverandørene. Selv om mange har implementert etiske retningslinjer, har bare to av leverandørene et tilfredsstillende



kontrollsystem. Resten baserer seg gjerne på såkalte egenmeldinger eller i noen tilfeller anmeldte fabrikkbesøk.

De private institusjonene står helt fritt til å stille de etiske og sosiale kravene de ønsker – forutsatt at de ikke er lovstridige. Likevel begrenser flertallet seg til å kreve overholdelse av ILOs kjernekonvensjoner. Helly Hansen PRO og Gulins Business Design skiller seg fra de andre leverandørene, ved foruten å ha inkludert kjernekonvensjonene også har tatt inn bestemmelser om minstelønn og arbeidstid, med mer.

Offentlige innkjøpere kan ikke basere seg på at leverandørene skal ta ansvaret for at anskaffelsen er etisk og sosialt forsvarlig. Det finnes mange hull i leverandørenes etiske retningslinjer. Manglende oppfølging, ingen uanmeldte kontroller, fravær av eller svake arbeidstid- og lønnsbestemmelser, manglende sykdomsrelatert- og fødselspermisjon, krav om at landets egen arbeidsrett og arbeidsmiljølovgivning skal følges, og en spesifisering av at leverandørens retningslinjer er et minstekrav – og ikke en retningsgivende standard, er noen eksempler på forhold som er utelatt i retningslinjene til enkelte leverandører. Dessuten byttes underleverandører og produsenter ut med jevne mellomrom, og rutiner eller gamle prinsipper kan falme eller forsvinne ved slike overganger.

Det faktum at mange leverandører nå har innarbeidet etiske retningslinjer, tilrettelegger imidlertid for innføring av slike retningslinjer i offentlig sektor. Slik bildet ser ut i dag framstår leverandørene som langt bedre forberedt på omleggingen enn det offentlige oppdragsgiverne er.



Appendiks: Oversikt over berørte ILO-konvensjoner.

Konvensjonene som er uthevet representerer de åtte kjernekonvensjonene.

ILO nr.	Beskrivelse	Antall land ratifisert	Norge ratifisert?
1	Om regulering av arbeidstid og beskyttelse mot uforsvarlig lang arbeidstid.	47	Nei
14	Om rett til en fridag i uken.	119	Ja
29	Om tvangsarbeid.	172	Ja
79	Om nattarbeid for barn og ungdom (ikke-industrielle yrker).	20	Nei
87	Om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten.	148	Ja
90	Om nattarbeid for barn og ungdom som er sysselsatt i industrien.	51	Ja
98	Om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger.	158	Ja
100	Om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi.	164	Ja
105	Om avskaffelse av tvangsarbeid.	168	Ja
111	Om diskriminering i sysselsetting og yrke.	166	Ja
131	Om minstelønn og lønnsbeskyttelse, tilstrekkelig til å kunne dekke fundamentale behov.	51	Nei
135	Om retten til organisering og kollektive forhandlinger, og beskyttelse mot anti-fagforbund diskriminering	82	Ja
138	Om minstealder for adgang til sysselsetting.	150	Ja
146 [†]	Om minstealder for adgang til sysselsetting.	-	-
148*	Om vern for arbeidstakere for yrkesrisiko i arbeidsmiljøet som skyldes luftforurensing, støy og vibrasjon.	44	Ja
154	Om fremme av kollektive forhandlinger.	38	Ja
155*	Om offentlig administrasjon for arbeidslivets saker.	51	Ja
170*	Om sikkerhet ved bruk av kjemiske stoffer i arbeidslivet.	16	Ja
182	Om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid.	165	Ja

* Konvensjoner som er tatt inn konkurransegrunnlaget til trafikkkontoret i Göteborg by.

[†] Nr. 146 er ikke en konvensjon, men en ILO anbefaling.

For en fullstendig beskrivelse av ILO-konvensjonene henviser vi til ILOs hjemmeside; <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> og FN-sambandet; http://www.fn.no/ilo_informasjon/konvensjoner