



Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig upphandling
Enheten för offentlig upphandling
Diarienummer Fi2021/03461
Frida Niklasson
103 33 Stockholm

Stockholm, 2022-01-31

Remissvar från Fairtrade Sverige avseende promemoria Ds 2021:31: En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling

Hej!

Fairtrade Sverige lämnar härmed sitt remissvar på Ds 2021:31: En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling.

Fairtrade är en oberoende certifiering av råvaror från högriskländer. Fairtrades kriterier utgår från internationella konventioner kring mänskliga rättigheter och miljö. Varje gång det offentliga väljer Fairtrade-märkt bidrar myndigheten till Agenda 2030 och att odlare och anställda i länder med utbredd fattigdom kan förbättra sina arbets- och levnadsvillkor. Odlarna erhåller bland annat en Fairtrade-premie som de exempelvis använder för utbildning, hälsovård och ökad produktivitet. Fairtrades minimipris ger trygghet vid fallande världsmarknadspriser. Anställda på plantager garanteras ILO:s kärnkonventioner och har rätt till socialförsäkringar. Fairtrade certifierar råvaror i 71 högriskländer och årligen betalas det ut två miljarder kronor i Fairtrade-premier.

Vi svarar gärna på eventuella frågor om vårt remissvar.

Vänliga hälsningar

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hewan Temesghen'.

Hewan Temesghen
Generalsekreterare för [Fairtrade Sverige](#)
Åsögatan 119 | 116 24 Stockholm | Sverige

Sammanfattning

På politikområde efter politikområde sker nu inom EU en skärpning av lagstiftning och mål för att främja en hållbar utveckling. Även inom upphandlingslagstiftningen har det skett en rörelse från att bara utgå från ekonomiska överväganden till att även ta med krav på hållbarhet. Vi välkomnar att regeringen vill ta ytterligare ett steg vad gäller att ta hänsyn till hållbarhet vid offentlig upphandling. Vi delar regeringens syn om att nuvarande bör-skrivningen behöver skärpas och bli ett skall-krav. Däremot bör promemorians förslag på nya lydelse av några av upphandlingslagarnas hållbarhetsparagrafer omformuleras för att harmonisera med andra ramverk på hållbarhetsområdet, såsom FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Redan i dag förväntas företag agera utifrån FN:s vägledande principer och första kvartalet 2022 emotses EU-kommissionens lagförslag om tillbörlig aktsamhet avseende mänskliga rättigheter och miljö.

Vi föreslår följande lydelse avseende 4 kap. 3 § lagen (2016:1145):

En upphandlande myndighet ska beakta sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter vid upphandling, såsom klimat, mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga aspekter och djuromsorg, i de fall upphandlingens art motiverar detta. Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa hänsyn ska tas, och hur risker ska hanteras och följas upp.

Vi föreslår följande lydelse avseende 19 kap. 3 § lagen (2016:1145):

En upphandlande myndighet ska beakta sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter vid upphandling, såsom klimat, mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga aspekter och djuromsorg, i de fall upphandlingens art motiverar detta. Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa hänsyn ska tas, och hur risker ska hanteras och följas upp.

Likalydande skrivningar föreslås i:

- **lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, det vill säga i 4 kap. 3 § lagen och 19 kap. 3 § lagen**
- **i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, det vill säga i 4 kap. 3 § lagen och 15 kap. 4 §.**

Bakgrund till förslaget på reviderad skrivning

Harmonisering avseende mänskliga rättigheter

Medan Fairtrade Sverige delar Finansdepartementets bedömning av klimatåtgärders vikt, är vår åsikt att upphandlande organisationers hållbarhetsarbete vid upphandling alltid ska utgå från en *risk- och möjlighetsanalys*. Analysen ska vara grunden för huruvida exempelvis hållbarhetskrav ställs, och detta ska innefatta samtliga hållbarhetsaspekter. Olika typer av upphandlingar innebär olika möjligheter och risker för människa och miljö, och nya utmaningar kan uppkomma som är svåra att förutse. Det är därför viktigt att lagtexten leder upphandlande myndighet rätt, utan att exemplifierandet är uttömmande. Vårt förslag är att, i linje med andra instrument på hållbarhetsområdet, inkludera sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter som ingång i paragrafen, för att sedan lyfta några specifika exempel. Genom att inkludera

ekonomiska aspekter, ger man även plats för överväganden och kravställningar avseende exempelvis korruption.

Även om vi förstår att det finns ett behov av att begränsa belastningen på upphandlade myndigheter, finns det skäl att låta denna risk- och möjlighetsanalys ligga till grund för samtliga upphandlingar, inklusive direktupphandlingar. Ser vi på de krav som exempelvis ställs på företag i FN:s vägledande riktlinjer för företag och mänskliga rättigheter, utgår ansvaret där ifrån riskens allvarlighet och huruvida det är möjligt att i efterhand åtgärda eventuell skada, och inte utifrån beloppsgräns.

Vår uppfattning är vidare att den tidigare skrivningen kring "upphandlingens art" stämmer bättre överens med att beaktandet ska utgå just utifrån risker och möjligheter i den specifika upphandlingen, än den nya skrivelsen "upphandlingens syfte", som framstår som svårförståelig, och kan tolkas missvisande. Om syftet med en upphandling är att köpa kaffe så är ju syftet att köpa en dryck till den upphandlande organisationen, inte att säkerställa att det inte finns barn- och tvångsarbete i leverantörskedjan. Formuleringen "upphandlingens art" fångar dock in detta mer begripligt.

Finansdepartementets förslag på skrivelse nämner vidare inte explicit mänskliga rättigheter, även om mänskliga rättigheter enligt förarbetet ingår i begreppet sociala aspekter. Företags förståelse för och arbete kring mänskliga rättigheter ligger ofta efter andra hållbarhetsaspekter, och det finns ett stort behov av att stärka kraven på detta område.

För att harmonisera förslaget med andra instrument (se redogörelse nedan) som ställer hållbarhetskrav på myndigheter och företag, bör förslaget omformuleras för att bland annat tydligare betona vikten av mänskliga rättigheter. En lagstiftning som utformas i linje med dessa instrument, skulle enligt vår uppfattning underlätta implementeringen både för upphandlande myndigheter och företag.

Första kvartalet 2022 förväntas EU-kommissionen lägga fram ett lagförslag angående företags ansvar att visa tillbörlig aktsamhet avseende mänskliga rättigheter och miljö. I princip förväntas FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter bli bindande för företag som agerar på marknader inom EU. Företag ska göra så kallad due diligence – riskbedömning och riskhantering – avseende mänskliga rättigheter och miljö, det vill säga identifiera, adressera och hantera verksamhetens risker för negativ påverkan på mänskliga rättigheter i företagets hela leverantörsled. EU-kommissionen tycks vilja integrera miljöfrågorna tydligare i lagen än vad som framgår i FN:s vägledande principer, vilket är ett uttryck för de stora utmaningarna inom miljö- och klimatområdet.

Enligt paragraf 6 i FN:s vägledande principer bör stater verka för att företag som de genomför affärstransaktioner med respekterar de mänskliga rättigheterna. I kommentaren står följande: "Stater genomför olika typer av affärstransaktioner med företag, inte minst genom upphandling. Detta ger stater – var för sig och gemensamt – unika möjligheter att främja dessa företags kunskap om och respekt för de mänskliga rättigheterna, inbegripet genom avtalsvillkoren, med vederbörlig hänsyn till staters relevanta åtaganden enligt nationell och internationell rätt."

Europaparlamentet skriver i [sin resolution](#) till EU-kommissionens arbete om företagens tillbörliga aktsamhet och ansvarsskyldighet, under rubriken Strategi för tillbörlig aktsamhet: "Medlemsstaterna ska fastställa regler för att säkerställa att företag iakttar tillbörlig aktsamhet i fråga om en potentiell eller faktisk negativ inverkan på de mänskliga rättigheterna, miljön och god förvaltning på ett effektivt sätt i sina verksamheter och affärsförbindelser." Europaparlamentet föreslår vidare att EU:s lag om företags tillbörliga aktsamhet om mänskliga rättigheter och miljö ska kopplas till den offentliga upphandlingen: "Medlemsstaterna uppmanas att inte ge offentligt stöd, däribland genom statsstöd, offentlig upphandling, exportkreditinstitut eller statligt garanterade lån, till företag som inte uppfyller målen i detta direktiv."

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en [övergripande analys](#) av luckor och brister i Sveriges efterlevnad av FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. I uppdraget har också ingått att lämna förslag på eventuella åtgärder för en förbättrad efterlevnad. I Statskontorets bedömning står: "Genomlysningen av lagen om offentlig upphandling visar att det finns större utrymme än som idag utnyttjas, att vid upphandling ställa krav kopplat till företagsrelaterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Därutöver finns behov av att förbättra uppföljningen av ställda krav."

I den [underlagsrapport](#) "Bilaga 3. Företag och mänskliga rättigheter: Påtagliga brister och luckor i svensk lag" som konsultbyrån Enact gjorde åt Statskontoret står: "Det borde finnas ett stort utrymme för att genom tydliggörande och skärpning förstärka statens förmåga att i samband med offentliga upphandlingar verka för ett säkerställande att mänskliga rättigheter inte kränks av affärspartners och att företagen härigenom utvecklar sin kunskapsnivå och sitt handhavande av människorättsrelaterade frågor. I och med att möjligheterna finns, bör de nyttjas. Även andra mänskliga rättigheter än de arbetsrättsliga bör omfattas av de obligatoriska upphandlingskraven som ställs på anbudsgivare enligt LOU. Krav på adekvat hantering av allvarliga människorättsrisker bör uppmärksammas särskilt (i enlighet med FN:s vägledande principer 24)."

Arbetet att stärka den offentliga upphandlingen avseende mänskliga rättigheter och miljö pågår inom Upphandlingsmyndigheten. En pågående process avser att uppdatera myndighetens kontraktsvillkor avseende hållbara leveranskedjor. Myndigheten ämnar uppdatera skrivningarna så att de harmoniserar med FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter, förväntade skrivelser i kommande EU-lagstiftningen om tillbörlig aktsamhet såväl som Parisavtalet.

Förståelsen mellan olika aktörer, leverantörer och regioner ökar om lagstiftarna lyckas skapa en gemensam terminologi om hållbarhet. Att i upphandlingslagstiftningen använda FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter som grund skapar en enhetlig begrepps värld där riskanalyser och riskhantering blir centrala verktyg för att säkerställa att en verksamhet inte påverkar mänskliga rättigheter och miljö negativt. Exempelvis Norge har i [sin LOU](#) (§5) slagit fast att "Dessa leverantörer ska också ha lämpliga rutiner för att främja respekten för grundläggande mänskliga rättigheter vid offentlig upphandling där det finns risk för att sådana rättigheter kränks."

Fairtrade Sverige har tillsammans med Vision och fackförbundet STI gjort en [myndighetsenkät om hållbar upphandling](#). Den har besvarats av respondenter på 422 statliga myndigheter, regioner, kommuner och offentliga bolag. På frågan om den upphandlade organisationen kartlägger hållbarhetsrisker eller gör behövlighetsbedömningar inför upphandlingar och inköp svarar 16 procent av respondenterna *ja alltid* och 31 procent *oftast*. Det innebär att drygt hälften av svarande myndigheter bara kartlägger ibland eller att de aldrig kartlägger hållbarhetsrisker. Enkäten visar också att bara en av fem upphandlande organisationer alltid ställer hållbarhetskrav och villkor i relation till de identifierade riskerna och behövlighetsbedömningarna. Det finns en stor potential för offentlig upphandling att genom ett systematiskt arbete med riskanalyser och riskhantering i ännu högre utsträckning bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Parisavtalet är en global överenskommelse med målet att begränsa den globala temperaturökningen till under 2 grader och sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. Klimatförändringarna förväntas ge stora negativa konsekvenser på bland annat livsmedelsproduktionen. Sverige har satt upp ambitiösa klimatmål och med sina stora volymer har den offentliga sektorn en viktig roll i omställningen till ett utsläppsfritt samhälle. För att skapa acceptans för omställningen är mänskliga rättigheter en central grund. [Parisavtalet](#) betonar "att klimatförändringen är en gemensam angelägenhet för hela mänskligheten, och som anser att parterna när de vidtar åtgärder för att motverka klimatförändringen bör respektera, främja och beakta sina respektive skyldigheter i fråga om mänskliga rättigheter, rätten till hälsa, urfolkens rättigheter, lokala samhällen, migranter, barn, personer med funktionsnedsättning och personer i utsatta situationer och rätten till utveckling samt jämställdheten mellan kvinnor och män, stärkandet av kvinnors ställning och jämställdheten mellan generationerna".

En annan viktig del av Parisavtalet är begreppet *just transition*. Klimatomställningen måste vara socialt hållbar och beakta en "rättvis övergång av arbetskraften och skapande av anständigt arbete och arbetsplatser av hög kvalitet i enlighet med nationellt fastställda prioriterade utvecklingsmål är absolut nödvändigt". I FN:s [fördjupningsdokument](#) om just transition är ILO:s Decent Work Agenda central.

Promemorian hänvisar till *Agenda 2030* och enligt FN:s globala mål för hållbar utveckling ska vi ha utrotat fattigdom och hunger till år 2030. Redan år 2025 ska vi ha utrotat barnarbete. Men de senaste åren har fattigdom, barnarbete och hunger i stället ökat, samtidigt som det år 2022 fortfarande existerar tvångsarbete i globala leverantörskedjor.

Nordiska ministerrådet visar i sin analys [Sustainable Public Procurement and the Sustainable Development Goals](#) att upphandlingen kan främja samtliga FN:s globala hållbarhetsmål och 82 procent av delmålen. Ministerrådet ser därför den offentliga upphandlingen som "The missing multiplier" för hållbar utveckling och drar slutsatsen att det inte behöver kosta mer att handla hållbart och att det ofta leder till bättre resultat när långsiktiga fördelar prioriteras framför kortsiktiga vinster.

Sverige kan, genom att säkerställa respekt för mänskliga rättigheter och miljöhänsyn vid offentliga inköp, bidra till Agenda 2030-principen [Leaving no one behind](#): "Leaving no one behind (LNOB) is the central, transformative promise of the 2030

Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals (SDGs). It represents the unequivocal commitment of all UN Member States to eradicate poverty in all its forms, end discrimination and exclusion, and reduce the inequalities and vulnerabilities that leave people behind and undermine the potential of individuals and of humanity as a whole.”

Med bakgrund av detta föreslår vi en ändring av paragrafens första mening till: ”En upphandlande myndighet ska beakta sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter vid upphandling, såsom klimat, mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga aspekter och djuromsorg, i de fall upphandlingens art motiverar detta.”

Denna alternativa skrivelse täcker in människors hälsa genom användandet av ”mänskliga rättigheter” (rätten till hälsa).

Vikten av att ha en process för kravuppföljning

Likabehandlingsprincipen är en grundläggande princip i offentlig upphandling. Att ställa hållbarhetskrav i en upphandling utan att följa upp dem riskerar att snedvrida konkurrensen och främja oansvarstagande leverantörer.

Statskontoret påpekar, i ovan nämnda rapport, behovet av uppföljning av ställda krav i offentlig upphandling. I ovan nämnda [myndighetsenkät om hållbar upphandling](#), framgår att det är förvånansvärt och oroväckande många kommuner och statliga myndigheter som inte har en systematisk uppföljning av ställda hållbarhetskrav. Endast två procent av respondenterna uppger att arbetsgivaren konsekvent genomför en systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av miljömässiga och sociala krav som ställts vid upphandling, genom exempelvis revision, stickprov under avtalsperioden eller oberoende tredjepartscertifieringar. Räknas svaret *oftast* med gör 15 procent av myndigheterna en systematisk uppföljning av hållbarhetskraven och 35 procent gör det *ibland*. Hälften av respondenterna från statliga myndigheter svarar att de inte har någon systematisk uppföljning av upphandlingar. Bland respondenter på kommuner är det 31 procent som saknar systematisk uppföljning och 43 procent av dem svarar att organisationen har det *ibland*. Tre respondenter på regioner svarar att de saknar en systematisk uppföljning.

[Upphandlingsmyndigheten skriver](#) att det inte finns något ”uttalat krav att upphandlande myndigheter eller enheter ska följa upp avtal, men utan uppföljning kan det strida mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande att inte säkerställa att leverantörens uppgifter kan kontrolleras.”

En av de största riskfaktorerna för korruption och osund konkurrens är att kommuner, regioner eller andra upphandlande myndigheter inte följer upp avtal som upphandlats, framgår av rapporten ["Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling"](#) från Konkurrensverket.

Den statliga utredningen [Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling](#) skriver: ”En viktig aspekt som betonas i forskningen, både på den offentliga och privata sidan, är att uppföljning (i vid bemärkelse) behövs för att se till att de krav som ställs vid offentlig upphandling eller vid hållbarhetsstyrning generellt efterlevs. I

linje med tidigare forskning betonas detta som en central fråga för att styrningen mot sociala mål ska få effekt.”

Om målet med en revidering av LOU är att uppnå en mer hållbar offentlig upphandling är det tydligt att lagen även bör förtydligas vad gäller uppföljning. Bristande uppföljning kan bryta mot EU-direktivets likabehandlingsprincip och främjar oseriösa leverantörer på bekostnad av ansvarstagande.

Med bakgrund av ovan beskrivning av uppföljningsbehov och genomgången av internationella instrument om mänskliga rättigheter föreslår vi en ändring av paragrafens andra mening så att den betonar att risker ska hanteras och följas upp: ”Den upphandlade myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa hänsyn ska tas, och hur risker ska hanteras och följas upp.”

Vägledning för riktlinjer

Det vore bra om exempelvis Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att ta fram en vägledning som underlättar för upphandlande myndigheter att utarbeta tydliga riktlinjer så att de blir ett effektivt redskap för hållbar upphandling.

I ovan nämnda myndighetsenkät svarar sju av tio respondenter att deras myndigheter har ett styrdokument som tydliggör att det ska ställas hållbarhetskrav vid offentliga upphandlingar och inköp. Men många av upphandlarna och hållbarhetsstrategerna tycker att de är för allmänt hållna. Drygt fyra av tio svarar att organisationen skulle behöva tydligare skrivningar om att kunna prioritera hållbarhet.

Sanktioner vid avvikelser

Det är otydligt hur lagkravens implementering ska kontrolleras och hur eventuella avvikelser ska hanteras. Fairtrade Sverige efterfrågar ett förtydligande av detta i lagens tillsyns- och sanktionsparagrafer, alternativt i lagens förarbeten.

Fairtrade Sverige

Åsögatan 119 | 116 24 Stockholm | Sverige

Telefon: +46 (0)8-1220 89 00

www.fairtrade.se | twitter.com/fairtradeSe | facebook.com/FairtradeSverige

Varje gång du väljer Fairtrade-märkt bidrar du till att odlare och anställda kan förbättra sina arbets- och levnadsvillkor. Fairtrade är en oberoende certifiering med kriterier för ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling i länder med utbredd fattigdom.