

### ***Baggrund***

Det Politisk-Økonomiske Udvalg har i sin beretning om behandlingen af forslag til folketingsbeslutning om en etisk offentlig indkøbs- og investeringspolitik opfordret regeringen til at udarbejde en samlet redegørelse for de regler, der gælder vedrørende grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder, når offentlige institutioner køber eller investerer. Samtidig har udvalget bedt regeringen forholde sig til, i hvilken udstrækning Danmark lever op til de internationale aftaler, som det har underskrevet på dette område, og hvad regeringens fremadrettede strategi er for at leve op til disse aftaleforpligtelser.

Det er i det følgende lagt til grund, at offentlige indkøb omfatter offentlige myndigheders køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder. Offentlige indkøb er omfattet af EU's udbudsdirektiver, så snart de overstiger nærmere angivne tærskelværdier. EU's udbudsregler har i det store hele karakter af procedureforskrifter, som fastsætter den fremgangsmåde, som offentlige udbydere skal følge, når de vil indhente tilbud på udførelsen af en bygge- og anlægsopgave eller ved indkøb af varer og tjenesteydelser.

Det er endvidere lagt til grund, at offentlige investeringer kan omfatte tilskud af midler i forbindelse med Danmarks bistandsprojekter i udviklingslande samt en række institutionelles investorer og statsligt delejede virksomheders investeringer.

Nærværende redegørelse indeholder *for det første* en gennemgang af de love, regler og internationale konventioner, der enten på et overordnet niveau regulerer, eller specifikt fastsætter en pligt for offentlige myndigheder og institutioner til at understøtte, at grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder overholdes i forbindelse med offentlige indkøb og investeringer. Der gives eksempler på, hvordan betydelige offentlige indkøbere efterlever disse regler.

Der redegøres *for det andet* for hvilke instrumenter, som offentlige indkøbere eller institutionelle investorer kan benytte for at sikre, at grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder efterleves. Samtidig redegøres for regeringens arbejde for at sikre, at de offentlige indkøbere bruger de muligheder, der forefindes, for at sikre efterlevelsen af grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder.

Redegørelsen er inddelt i følgende afsnit:

1. Love, regler og internationale konventioner, der vedrører grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder ved offentlige indkøb og investeringer.
2. Instrumenter til sikring af grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder ved offentlige indkøb og investeringer.

# ***1. Love, regler og internationale konventioner der vedrører grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder ved offentlige indkøb og investeringer***

## ***1.1. Offentlige indkøb***

Offentlige myndigheder og institutioner er bundet af love, regler og internationale konventioner, der understøtter, at indkøbte varer eller ydelser er produceret eller udført med respekt for grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder.

### ***1.1.1. EU's udbudsdirektiver***

De danske offentlige myndigheder er forpligtet til at overholde EU's udbudsdirektiver ved køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver.

Selvom udbudsdirektivet ikke indeholder særskilte bestemmelser herom, skal udførelsen af en offentlig kontrakt, efter at den er tildelt, ske i fuld overensstemmelse med alle nationale, internationale og europæiske regelsæt, der obligatorisk finder anvendelse på det sociale område.

Når det gælder tilbud fra lande uden for EU, er den offentlige myndighed ikke forpligtet til at tage tilbud i betragtning, med mindre landet er omfattet af den såkaldte GPA-aftale. GPA, der står for Government Procurement Agreement, er en multi-lateral aftale i WTO-regi, men speciel i den forstand, at den bygger på bilaterale aftaler mellem de parter, der har tiltrådt aftalen. Således har EU stillet en række krav til de andre partnere og er også selv blevet mødt af specifikke krav. Foreløbigt er det kun udviklede lande, der har tiltrådt GPA-aftalen, men hvis et udviklingsland som f.eks. Kina ønsker at tiltræde GPA-aftalen vil de også blive mødt af individuelle krav.

Ud over de nævnte lovgivningskrav, rummer udbudsdirektiverne også mulighed for, at myndighederne kan vælge at tilføje yderligere sociale klausuler i kontrakten. Det drejer sig om kontraktvilkår, som pålægger den vindende tilbudsgiver en nærmere angivet social forpligtelse. Som eksempel kan nævnes en klausul om, at leverandøren skal beskæftige et bestemt antal langtidslidende eller personer med anden etnisk baggrund. En sådan social klausul kan naturligvis indeholde konsekvenser for kontrakten ved manglende overholdelse.

Mange udbydere har på eget initiativ valgt at udnytte de muligheder, der findes for at føre en etisk indkøbspolitik, som det vil fremgå senere i denne redegørelse.

### ***1.1.2 ILO's grundlæggende konventioner:***

De grundlæggende arbejdstagerrettigheder defineres ved ILO's 8 grundlæggende konventioner<sup>1</sup>, der dækker:

- Konvention nr. 29 om tvungen eller pligtmæssigt arbejde
- Konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig
- Konvention nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger
- Konvention nr. 100 om lige løn til mandlige og kvindelige arbejdere for arbejde af samme værdi
- Konvention nr. 105 om afskaffelse af tvangsarbejde
- Konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv
- Konvention nr. 138 om mindstealder for adgang til beskæftigelse
- Konvention nr. 182 om forbud mod og omgående indsats for afskaffelse af de værste former for børnearbejde

Når en stat ratificerer en international konvention, bliver konventionens bestemmelser bindende for staten. En international konvention, der er ratificeret, bliver først bindende for  tredjepart  i staten, når staten har implementeret konventionen i sin lovgivning.

ILO's grundlæggende konventioner gælder i henhold til ILO-erklæring fra 1998 om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdet for alle ILO's medlemslande uanset om de har ratificeret konventionerne<sup>2</sup>. Når stort set alle lande er ILO medlemmer, er de grundlæggende konventioner i princippet også bindende for regeringerne i disse lande.

Det beror dog på den enkelte stats villighed, og ikke mindst evner til at håndhæve nationale love og regler, om konventionerne faktisk efterleves.

Det skal understreges, at ILO ikke har et sanktionssystem ved manglende overholdelse af konventionerne, men ILO har derimod et omfattende rapporteringssystem til overvågning af landenes efterlevelse af konventionerne. Ved manglende overholdelse kan ILO komme med henstillinger til landene, fx i form af ”direct requests” og ”observations”.

Danmark har ratificeret alle ILO's 8 grundlæggende konventioner. De er implementeret i dansk lovgivning ved følgende:

- straffeloven (for så vidt angår tvangsarbejde)
- arbejdsmiljøloven og bekendtgørelsen om unges arbejde (for så vidt angår mindstealder for beskæftigelse og de værste former for børnearbejde)

---

<sup>1</sup> Jf. [www.ilo.org](http://www.ilo.org), [www.csrkompasset.dk](http://www.csrkompasset.dk),

<sup>2</sup> Jf. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) samt [www.csrkompasset.dk/?page=40](http://www.csrkompasset.dk/?page=40)

- lov om ligebehandling af mænd og kvinder mht. beskæftigelse (for så vidt angår forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv)
- ligelønsloven (for så vidt angår lige løn til mandlige og kvindelige arbejdere for arbejde af samme værdi) og
- foreningsfrihedsloven (for så vidt angår foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig).

Danmark opfylder herved sine forpligtelser i relation til grundlæggende arbejdstagerrettigheder. Der rapporteres løbende til ILO om Danmarks efterlevelse af de grundlæggende konventioner om arbejdstagerrettigheder.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er denne i sin helhed inkorporeret i dansk ret.

Kommissionen har i en fortolkningsmeddelelse udtalt sig om, hvilke sociale bestemmelser, der finder anvendelse i offentlige kontrakter<sup>3</sup>. Kommissionen skriver i fortolkningsmeddelelsens afsnit 3.1.

*”Det skal straks slås fast, at selv om udbudsdirektiverne ikke indeholder særlige bestemmelser herom, skal udførelsen af en offentlig kontrakt, efter at den er tildelt, ske i fuld overensstemmelse med alle nationale, internationale og europæiske standarder, love, bestemmelser og forpligtelser, der obligatorisk finder anvendelse på det sociale område.”*

Kommissionen udtaler endvidere i sin fortolkningsmeddelelse:

*”Nogle af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO'S) konventioner kan også være forpligtende på denne måde. De grundlæggende internationalt anerkendte arbejdsstandarder i form af de af ILO fastlagte principper og rettigheder gælder selvfølgelig ubetinget i medlemsstaterne.”*

### **1.1.3. Arbejdsklausuler der beskytter arbejdstagere, der hvor arbejdet udføres**

Statslige myndigheder er i forbindelse med indgåelse af visse kontrakter forpligtet til at indskrive klausuler om arbejdsvilkår i kontrakterne, jf. Arbejdsministeriets cirkulære af 18. maj 1966 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Cirkulæret implementerer ILO-konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, som Danmark ratificerede den 22. juli 1955. Det følger heraf, at der i kontrakter indgået mellem statslige myndigheder og eksterne leverandører skal indsættes klausuler om, at vedkommende arbejdstagere skal sikres en løn, herunder særlige ydelser, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder på den egn, hvor arbejdet udføres i henhold til overenskomster mv., voldgiftskendelser, eller national lov.

<sup>3</sup> KOM (2001) 566 endelig. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og mulighederne for at tage hensyn til sociale aspekter i disse kontrakter.

Konventionen er et instrument til at imødegå social dumping. Konventionens anvendelsesområde gælder kontraktforhold om bygge- og anlægsarbejder, fabrikation og udførelse eller ydelse af tjenester, som en offentlig myndighed måtte indgå. Dog kan anvendelsen begrænses til kontrakter, der overskrider tærskelværdien for udbud i henhold til EU-reglerne herom. Konventionen gælder endvidere ikke ved indkøb af varer.

Cirkulæret følges i cirkulæreskrivelse nr. 115 af 27. juni 1990 op med et fornyet pålæg til de statslige myndigheder og en henstilling til kommuner og amtskommuner om ligeledes at indsætte arbejdsklausuler efter samme retningslinjer, som gælder for statslige kontrakter.

Danmark har som nævnt implementeret konventionen i dansk ret, jf. cirkulære af 18. maj 1966 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. ILO følger på lige fod med andre lande løbende op på Danmarks efterlevelse. Danmark har senest rapporteret november 2007. Herudover kan det konstateres, at de største statslige udbydere af bygge- og anlægsarbejder har integreret ILO konventionen nr. 94 som standard aftalegrundlag i forbindelse med udbud og/eller kontrakter, jf. faktaboks 1:

#### **Faktaboks 1:**

##### **Arbejdsklausuler i forbindelse med offentlige bygge- og anlægsarbejder i Danmark**

1. Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) skriver i de fællesbetingelser, der er standard aftalegrundlag i deres entrepriseaftaler, følgende:

”

#### *11. ILO Konvention nr. 94*

*Entreprenøren forpligter sig til at sikre, at de ansatte, som entreprenøren og eventuelle underentreprenører beskæftiger i Danmark med henblik på opgavens udførelse, har løn- og ansættelsesforhold, der ikke er mindre gunstige end dem, der er gældende på den egn, hvor arbejdet udføres.*

*Medfører manglende overholdelse af denne forpligtelse et berettiget krav fra de ansatte, kan Slots- og Ejendomsstyrelsen tilbageholde vederlag med henblik på at tilgodese dette krav.*

”

2. Forsvarets Bygnings- & Etablisementstjeneste's (FBE) indsætter som en del af udbuds- og kontraktgrundlaget i alle deres bygge- og anlægsopgaver følgende arbejdsklausuler i Byggesagsbeskrivelsen:

”

*... Entreprenøren og dennes evt. underentreprenører er forpligtet til at sikre at vedkommende arbejdere har løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der i henhold til kollektivt overenskomst, voldgiftskendelse, nationale love eller administrative forskrifter gælder for arbejdere af samme art indenfor vedkommende fag eller indu-*

*stri på den egn hvor arbejdet udføres. Overholder entreprenøren ikke denne forpligtelse, og medfører dette et berettiget krav fra de ansatte, kan FBE tilbageholde vederlag til entreprenøren med henblik på at tilgodese dette krav.*

”

3. I forbindelse med udbud af teknisk rådgivning og bistand samt bygge- og anlægsopgaver kræver Universitets- og Bygningsstyrelsen, at tilbudsgiverne i forbindelse med tilbudsafgivelsen underskriver en erklæring om respekt af arbejdsklausuler i henhold til ILO-konvention nr. 94, ratificeret den 22. juli 1955. Underskrives erklæringen ikke, udelukkes tilbudsgiveren fra at afgive tilbud. Erklæringen har følgende ordlyd:

”

*I henhold til ILO konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter ratificeret af Danmark den 22. juli 1955 erklærer undertegnede tilbudsgiver at respektere nærværende klausul:*

*Såfremt arbejdsforhold af den i nærværende kontrakt omhandlede art ikke på den egn, hvor arbejdet udføres, er omfattet af kollektiv overenskomst, må løn og arbejdsvilkårene ikke være mindre gunstige end de vilkår, der inden for det fag eller den industri, i hvilken entreprenøren (leverandøren) har sin virksomhed, i almindelighed bydes under tilsvarende forhold.*

*Ansvar for, at denne bestemmelse overholdes, påhviler virksomhedens leder.*

*Tilsvarende gælder også arbejde, der udføres af underentreprenører (underleverandører) eller af personer, der har fået overdraget kontrakten til udførelse. I så tilfælde påhviler det lederen af den virksomhed, der står som entreprenør (leverandør, at påse, at bestemmelsen finder anvendelse).*

*Såfremt entreprenøren (leverandøren) ikke overholder bestemmelsen, er Universitets- og Bygningsstyrelsen berettiget til at bestemme, at pågældende afskæres fra at opnå fremtidige kontrakter af den nævnte karakter, indtil det er dokumenteret, at det pågældende forhold er bragt i orden.*

”

#### **1.1.4 Nationale regler der beskytter arbejdstagere, der hvor arbejdet udføres**

Arbejdsministeriets cirkulære af 18. maj 1966 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter forpligter som nævnt statslige myndigheder til at indskrive arbejdsklausuler om løn og arbejdsvilkår.

Når en EU-virksomhed uden for Danmark skal udføre arbejde i Danmark, er virksomheden endvidere forpligtet af direktiv 96/71/EF. Direktivet forpligter virksomheden til at overholde nationale (danske) regler om højeste arbejdstid og mindste hviletid, om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og om ikke-forskelsbehandling, når virksomheden udfører arbejde i Danmark. Direktivet

er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse af lov om udstationering af lønmodtagere.

## **1.2. Offentlige investeringer**

Det afklares i det følgende, om der for danske bistandsprojekter, enkelte institutionelle investorer eller statsligt delejede virksomheders investeringer gælder regler, der på et overordnet eller konkret niveau sikrer grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder.

### **1.2.1. Danske bistandsprojekter**

Generelt gælder, at Danmark er bundet af de internationale menneskerettighedskonventioner (Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Racismekonventionen, Kvindekongventionen, Torturkonventionen og Børnekonventionen), som Danmark har ratificeret. Det gælder også i forbindelse med offentligt finansierede danske bistandsprojekter/-aktiviteter. I afsnit 2.2.1 redegøres nærmere for, hvilke instrumenter der anvendes for at sikre efterlevelsen af disse konventioner.

### **1.2.2. ATP og LD**

ATP er en selvejende institution, hvis virksomhed udføres i henhold til Lov om ATP<sup>4</sup>. Der er ikke i ATP-loven sat krav om varetagelsen af grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder. Tilsvarende forhold er gældende for Lønmodtagerens Dyrtdsfond<sup>5</sup>. Se i øvrigt under punkt 2.2.2 nedenfor om ATP's og LD's politikker.

### **1.2.3. Statsligt ejede virksomheder**

Der findes ikke særlige regler om, hvilke krav de statslige aktieselskaber skal stille til deres leverandørers eller underleverandørers samfundsmæssige ansvar, ej heller om deres overholdelse af ILO's grundlæggende konventioner<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension LBK nr. 887 af 24/08/2004. I lovens § 26 står: "Bestyrelsen og direktøren er forpligtet til at anbringe Arbejdsmarkedets Tillægspensions kapital på en hensigtsmæssig og for medlemmerne tjenlig måde, således at der er betryggende sikkerhed for, at Arbejdsmarkedets Tillægspension til enhver tid kan opfylde sine forpligtelser. Ved midlernes anbringelse skal der tilstræbes en opretholdelse af midlernes realværdi."

<sup>5</sup> Lønmodtagernes Dyrtdsfond er oprettet ved lov (bekendtgørelse nr. 939 af 15. september 2004 af lov om Lønmodtagernes Dyrtdsfond – LD-loven). Midlerne er tilvejebragt gennem indskud fra staten med henblik på senere udbetaling til de berettigede lønmodtagere (LD-lovens § 2). Med loven er LD etableret som en selvstændig fond, det vil sige at LD ikke er en offentlig forvaltningsenhed, som kan pålægges særlige investeringshensyn gennem statslige instruktioner. Forvaltningsretligt kan LD karakteriseres som et selvstændigt forvaltningssubjekt. LD skal som det fremgår af loven overholde en række placeringsregler, ligesom fondens bestyrelse skal forvalte de omfattede midler, således at de bliver til størst mulig gavn for de berettigede lønmodtagere (LD-lovens § 6).

<sup>6</sup> Jf. regeringens svar på spørgsmål S 6826 af 31. august 2006.

## ***2. Instrumenter til sikring af grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder ved offentlige indkøb og investeringer***

### ***2.1. Offentlige indkøb***

Offentlige myndigheder og institutioner kan i kontrakten fastsætte vilkår for udførelsen af de udbudte opgaver med henblik på at varetage grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder. Disse muligheder benævnes *instrumenter* og beskrives i det følgende:

#### ***2.1.1 Kontraktvilkår om grundlæggende arbejdstagerrettigheder- og menneskerettigheder***

Offentlige myndigheder og institutioner kan i deres kontrakter med eksterne leverandører indskrive vilkår om, at grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder skal overholdes ved kontraktens udførelse.

Formålet skal enten være at kunne ekskludere en tilbudsgiver i en udbudsrunde, såfremt tilbudsgiveren i sit tilbud tager forbehold for at ville opfylde grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder ved kontraktens udførelse, eller at have muligheden for at gøre misligholdelsesbeføjelser gældende overfor en valgt leverandør, der senere ved kontraktens udførelse krænker de grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder.

Eftersom leverandørens hovedforpligtelse i en kontrakt er at levere en ydelse eller vare, vil overholdelsen af vilkår vedrørende grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder udgøre en biforpligtelse i et kontraktforhold. Det er overladt til de almindelige obligationsretlige udfyldningsregler, om ordregiveren kan bruge kontraktens misligholdelsesbeføjelser ved misligholdelse af biforpligtelser, og svaret i en konkret sag vil således bero på en vurdering af gældende ret.

Et eksempel på sådanne vilkår findes i kontrakter indgået i regi af statens indkøbsprogram.

##### ***2.1.1.1 Statens Indkøbsprogram***

Regeringen igangsatte i foråret 2006 et statsligt indkøbsprogram. Statens Indkøbsprogram udpeger i de kommende år områder, der skal konkurrenceudsættes i fællesstatslige udbud. Det fællesstatslige indkøb vurderes at beløbe sig til i alt omkring 12 mia. kr. årligt. Indkøbsprogrammet muliggør, at staten opnår en effektivisering af sit indkøb gennem forpligtelse af statslige institutioner til at anvende de fælles indkøbsaftaler (rammekontrakter), koordination af indkøbet på færre leverandører og standardisering af sortimentet på færre og fornuftige standarder. Indkøbsprogrammets 1. fase vedrørte udbud af rammekontrakter om indkøb af Pc'er, kontorartikler, kontormøbler og multifunktionsmaskiner. 2. fase i indkøbsprogrammet vedrørte rammekon-



trakter om Pc'er (genudbud), servere, storage og telefoni- og datakommunikationsforbindelser.

Kommuner, regioner og statslige selvejende institutioner har i forbindelse med 1. fase af indkøbsprogrammet haft mulighed for at tilslutte sig de statslige indkøbsaftaler. Kommuner og statslige selvejende institutioner har mulighed for at tilslutte sig indkøbsaftalerne i 2. fase.

Staten har i sine rammekontrakter i 2. fase af indkøbsprogrammet indarbejdet grundlæggende ILO konventioner og krav til menneskerettigheder som "minimumskrav". Minimumskravet betyder, at et tilbud, der indeholder et forbehold om ikke at ville opfylde minimumskravet, ikke tages i betragtning. Minimumskravene fremgår i faktaboks 2:

#### **Faktaboks 2:**

#### **Etiske minimumskrav i rammekontrakter i 2. fase af Statens Indkøbsprogram**

Ved opfyldelsen af Rammekontrakten indestår Leverandøren for til enhver tid at overholde gældende lovgivning, der tager sigte på forbud mod forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, eller som tager sigte på at sikre etnisk ligebehandling.

Leverandøren forpligter sig ved opfyldelsen af Rammekontrakten endvidere til at sikre overholdelsen af de grundlæggende arbejdstagerrettigheder, hvilket bl.a. indebærer:

- At de leverede produkter og dele heraf ikke er produceret i strid med det generelle forbud imod tvangsarbejde, således som dette bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 29 og 105.
- At de leverede produkter og dele heraf ikke er produceret i strid med det generelle forbud imod anvendelse af børnearbejde, således som dette bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 138 og 182.
- At de leverede produkter er produceret under forhold, hvor det generelle princip om retten til organisationsfrihed og retten til kollektive forhandlinger er sikret, således som dette princip bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 87, 98 og 135.
- At de leverede produkter og dele heraf er produceret under forhold, hvor det generelle princip om retten til rimelig aflønning er overholdt, således som dette princip bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 26 og 131 og FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 23, stk. 3.

- At de leverede produkter og dele heraf er produceret under forhold, hvor det generelle princip om retten til rimelige arbejdstider er overholdt, således som dette princip bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 1 og 30 samt FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 24.
- At de leverede produkter og dele heraf er produceret under forhold, hvor det generelle princip om retten til et sikkert og sundt arbejdsmiljø er overholdt, således som dette princip bl.a. har fundet udtryk i ILO konvention nr. 155.

Leverandøren skal således sikre, at opfyldelsen af Rammekontrakten sker i overensstemmelse med de grundlæggende, internationalt anerkendte arbejdsstandarder.

I rammekontrakternes præambel står endvidere:

”Leverandøren skal ved Rammekontraktens opfyldelse medvirke til at værne om natur og miljø, således at samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet...”

Regeringen har dermed i det statslige indkøbsprogram anvendt et offensivt instrument for at sikre, at grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder efterleves i forbindelse med statslige indkøb.

Rigsrevisionen afgav i 2006 en beretning om staten som indkøber. Som opfølgning herpå vil regeringen udarbejde en ny statslig indkøbspolitik. Indkøbspolitikken vil indeholde vejledninger for, hvordan de enkelte ministerområder indretter deres indkøb. Indkøbspolitikken vil endvidere efter planen indeholde retningslinjer for, hvordan grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder kan sikres i det fællesstatslige indkøb.

### ***2.1.2 Sociale hensyn og klausuler***

Offentlige myndigheder og institutioner kan endvidere lade sociale hensyn være en del af betingelserne ved indhentning af tilbud på indkøbsopgaver. De kan også indskrive sociale klausuler i kontrakter om udførelsen af en offentlig opgave.

Sociale hensyn er en samlet betegnelse for forhold, der ikke er rent økonomiske, men har indflydelse på værdien af kontrakten set ud fra myndighedens eller institutionens side. Man kan i princippet tage sociale hensyn i alle faser i et offentligt indkøb efter EU's udbudsdirektiver.

Det er dog først og fremmest på udførelsesstadiet, at en offentlig kontrakt kan være et middel til at fremme sociale målsætninger<sup>7</sup>.

I valget af hvad der skal købes kan offentlige myndigheder og institutioner ved indkøb af varer og tjenesteydelser f.eks. indgå kontrakter om uddannelse af langtidsledige, indkøb af specialudstyr til handicappede, etablering af legepladser eller lignende. Det offentlige har således vide rammer ved indkøb af varer og tjenesteydelser, som opfylder et socialt formål. På baggrund af EF-traktatens grundlæggende principper om forbud om forskelsbehandling og om fri bevægelighed må det, der efterspørges, dog ikke vælges med det formål eller resultat, at det reelt kun er danske virksomheder, der kan vinde kontrakten.

I afgørelsen af, hvordan en udbudt opgave skal udføres findes der et spillerum for at indskrive sociale klausuler i kontrakterne mellem ordregiver og leverandør. Kravet indebærer en nærmere angivet social forpligtelse for den, der vinder opgaven.

Både dansk ret og EU-retten rummer overordnet en række begrænsninger i og betingelser for brugen af sociale klausuler i udbudskontrakterne. Der henvises til Konkurrencestyrelsen ([www.ks.dk](http://www.ks.dk)) vejledning ”Sociale klausuler ved offentlige indkøb” for nærmere uddybning.

Sociale hensyn og klausuler dækker over yderst forskellige betydninger og områder. Det kan henvise til foranstaltninger vedrørende overholdelse af grundlæggende rettigheder, f.eks. de grundlæggende ILO-konventioner, men kan også dække over bestemmelser om fortrinsstilling, f.eks. vedrørende indslusningsordninger på arbejdsmarkedet<sup>8</sup>.

## ***2.2 Offentlige investeringer***

Der er indledningsvis langt til grund, at offentlige investeringer omfatter anbringelse af midler i danske bistandsprojekter samt en række institutionelle virksomheders og statsligt ejede virksomheders investeringer. I det følgende klarlægges det, hvordan regeringen stiller krav over for de lande, man har et samarbejde med om bistand, om at arbejdstager- og menneskerettigheder efterleves. Desuden klarlægges det, hvordan en række institutionelle investorer og statsligt delejede virksomheder søger at sikre, at de virksomheder, som man investerer i eller samarbejder med, over for sine medarbejder varetager hensynet til arbejdstager- og menneskerettigheder.

---

<sup>7</sup> Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse nævnt i note 3.

<sup>8</sup> Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse nævnt i note 3.

### **2.2.1 Danske bistandsprojekter<sup>9</sup>**

Inden for de overordnede rammer for det bilaterale samarbejde med programsamarbejdslandene bliver der i forbindelse med højniveauforhandlinger (der afholdes hvert andet år) gjort status for tiltrædelse af en række konventioner, herunder FN's menneskerettighedskonventioner (jf. afsnit 2.1.1 over for) og ILO-konventioner om arbejdstagerrettigheder. Hvor relevant indgår en drøftelse med partnerlandene om forbedring af forholdene – enten ved at et partnerland tiltræder konventionerne eller ved at dette forbedrer efterlevelsen af allerede tiltrådte konventioner.

Hvad angår de overordnede retningslinjer for gennemførelsen og administration af udviklings samarbejdet (AMG - Aid Management Guidelines) indgår menneskerettigheder (der vil omfatte arbejdstagerrettigheder) som et af de tværgående hensyn, der skal belyses ved programidentificering og videre i program-cyklen.

AMG danner også rammen for de specifikke regler, der anvendes bl.a. i Danida's erhvervsinstrumenter. Konkrete regler i forhold til disse instrumenter er:

- **Business-to-Business og Offentlige-private partnerskaber:** Projekterne skal overholde ILO's grundlæggende principper om arbejdstagerrettigheder. Disse betingelser indgår i de generelle forretningsbetingelser, som også omfatter anti-korrupsionsprincippet. Projekterne skal ifølge programretningslinjerne overholde national lovgivning i udviklingslandet i forhold til arbejdsmiljø og det eksterne miljø. Såfremt den lokale partner på ansøgningstidspunktet ikke opfylder de nationale krav, skal der udarbejdes en handlingsplan herfor. Partnerne opfordres til at forbedre forholdene, så de lever op til danske og internationale standarder.
- **Blandede Kreditter:** En stor del af blandet kredit projekterne er direkte miljørelaterede eller har en betydelig miljø-komponent. I forbindelse med appraisal af projekterne foretages en miljøvurdering (Environmental Impact Assessment). Endvidere afdækkes forhold vedr. arbejdsmiljø og arbejdstagerrettigheder. Bevilling af støtte til projekterne baseres på appraisal-rapporten, og skulle der være forhold, som Danida finder særligt vigtige at tage højde for eller rette op på, vil disse blive indført som betingelser for bevilling. Efter indgåelse af kommerciel kontrakt underskriver de kommercielle parter erklæringer over for UM (Eksportør- og Købererklæring), hvor de forpligter sig til at overholde antikorrupsionsbestemmelserne og de fundamentale arbejdstagerrettigheder.

---

<sup>9</sup> Dansk udviklingsbistand er i hovedsagen gavebistand. Egentlige investeringsaktiviteter finder primært sted i forbindelse med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandenes aktiviteter, herudover yder erhvervsinstrumentet Blandede Kreditter lånebistand.

- Danidas firmakontrakter:  
Leverandører til Danidas bistandsprojekter skal overholde ILO's grundlæggende principper om arbejdstagerrettigheder og opfylde Business Integrity Management System.

For så vidt angår NGO-bevillingen, kan det oplyses, at der i aftalegrundlaget med de danske NGO'er henvises til, at gennemførelse af aktiviteter, hvortil der ydes støtte, til enhver tid skal være i overensstemmelse med dansk bistandspolitik. I forbindelse med stillingsbesættelser henvises specifikt til, at der ved besættelse af stillinger med en varighed af mere end 12 måneder i forbindelse med aktiviteten anvendes åbne stillingsopslag og transparente udvælgelsesprocedurer. Ved udvælgelsen af kandidater må der ikke diskrimineres mod race, køn, eller politisk og religiøst tilhørsforhold.

IFU, Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene og IØ, Industrialiseringsfonden for Østlandene deltager med risikovillig kapital i form af aktiekapital, lån m.v. og som aktive sparringspartnere i danske virksomheder, der opererer i verdens fattigste områder og vækstmarkeder. IFU/IØ's Corporate Social Responsibility (CSR) politik fra 2005 omfatter FN's Menneskerettighedsdeklaration og ILO's grundlæggende konventioner. Via et Human Rights Compliance Assessment (HRCA) værktøj sikres det, at projektselskaberne overholder en række specifikke krav i praksis. Værktøjet har udgangspunkt i alle de relevante internationale konventioner, men bygger på den forudsætning, at virksomheden skal benytte og overholde den standard, der giver den bedste beskyttelse, uanset om det er national lovgivning eller de internationale standarder.

Med HRCA'en gennemgår IFU/IØ de væsentligste spørgsmål vedrørende de ansattes arbejdsmæssige vilkår i projektselskaberne, samt de kulturelle og geografiske rettigheder og forhold, som kan blive påvirket af virksomhedens aktiviteter og produkter. Endelig beder IFU/IØ projektselskaber om at have screeningsmekanismer, der kan sikre at arbejdsforhold og lign. hos projektselskabers leverandører lever op til minimumsstandarderne.

### ***2.2.2 Eksport Kredit Fonden***

Eksport Kredit Fonden (EKF) arbejder allerede aktivt med samfundsansvar og stiller krav til virksomhederne inden for miljø og anti-bestikkelse. EKF er desuden ved at udarbejde en overordnet politik for samfundsansvar, herunder med arbejdstager- og menneskerettigheder. EKF har haft en miljøpolitik siden 2000 og har fra 2002 årligt udarbejdet en miljørapport. EKF vurderer mulige miljørisici i alle forretninger og har indført en miljøtilsynsprocedure ved behandling af ansøgninger om eksportkreditgaranti. EKF har derudover, som det første eksportkreditinstitut, tilsluttet sig "Ækvator-principperne" (udarbejdet af Verdensbanken), som er retningslinjer for långivers vurdering og håndtering af miljø og sociale risici i forbindelse med projektf finansiering i udviklingslande. Endelig har EKF siden 2001 haft en anti-bestikkelsespolitik, hvor eksportører og garantitagere skal underskrive en ikke-bestikkelseserklæring.

### 2.2.3 ATP og LD

ATP har etableret en intern komité, der overvåger den sociale ansvarlighed i de selskaber, som ATP investerer i. Det sker bl.a. på grundlag af rapporter, hvori selskaber screenes for brud på internationale konventioner om menneskerettigheder, miljø, arbejdsforhold, korruption mv.<sup>10</sup>

ATP underskrev august 2006 FN's charter for institutionelle investorer vedrørende ansvarlige investeringer (Principles for Responsible Investment).

Af ATP's retningslinjer for social ansvarlighed i forbindelse med investeringer fremgår det endvidere, at ATP ikke køber aktier i virksomheder, der bevidst og gentagne gange bryder regler, der er fastsat af nationale myndigheder på de markeder, hvor virksomheden arbejder, eller af internationale organisationer med Danmarks tiltrædelse. ATP køber endvidere ikke aktier i virksomheder i lande, som er genstand for en handelsblokade, der er vedtaget af FN eller EU og er tiltrådt af Danmark<sup>11</sup>.

Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) har i sin politik for *Corporate Governance* bl.a. fastsat krav om, at virksomhederne overholder grundlæggende arbejdsstager- og menneskerettigheder. Corporate Governance sker ved et såkaldt aktivt ejerskab, jf. følgende afsnit fra LD's hjemmeside: [www.ld.dk](http://www.ld.dk)<sup>12</sup> i faktaboks 3:

---

<sup>10</sup> ATP Koncernen årsrapport 2006.

<sup>11</sup> ATP Koncernen årsrapport – supplerende oplysninger vedrørende investeringsvirksomheden.

<sup>12</sup> [www.ld.dk](http://www.ld.dk), "Corporate Governance", "Miljø samt det sociale og etiske ansvar", overskriften: "Ethiske aspekter ved aktieinvesteringer."

### **Faktaboks 3:**

#### **LD om Corporate Governance**

”Det overordnede mål for LD’s investeringsstrategi er, at midlerne anbringes med henblik på at opnå en betryggende sikkerhed, opretholdelse af midlernes realværdi samt højst mulig forrentning. Det er LD’s opfattelse, at inddragelse af etiske aspekter i den samlede vurdering af en aktieinvestering er et nødvendigt led i at vurdere investeringens afkast og realværdi på sigt.

LDs politik vedrørende virksomhedernes etiske ansvar er en integreret del af det aktive ejerskab, som LD tilstræber at udvise over for de danske virksomheder, der indgår i porteføljen.

LD forventer, at en virksomheds ledelse fastlægger en strategi med det formål at skabe langsigtet vækst i indtjening og i selskabets værdi, samt at sikre, at virksomhedens aktiviteter foregår i en god balance med de krav og forventninger, der stilles i det danske samfund. Her tænkes på krav og forventninger med hensyn til miljø, faglige rettigheder, menneskerettigheder, beskyttelse af børn, sociale forhold, sikkerhed og sundhed blandt ansatte og forbrugere.

LD betragter det som et mindstekrav, at virksomhederne overholder national lovgivning i de lande, hvor de har aktiviteter, samt at de med hensyn til menneskerettigheder, faglige rettigheder, beskyttelse af børn og miljøforhold efterlever de standarder og retningslinjer, der er indeholdt i internationale konventioner og love, der er tiltrådt af Danmark og/eller EU.

LD anerkender, at en virksomheds ansvar må ses i sammenhæng med virksomhedens mulighed for at påvirke forholdene. En virksomhed har det fulde ansvar for forhold i relation til egne ansatte og aktiviteter, som virksomheden har en direkte ledelsesret over. En virksomhed vil i mange tilfælde også have ansvar for forhold hos forretningspartnere, underleverandører, distributører, agenter etc. Endvidere kan det i nogle situationer have sin berettigelse at forvente, at virksomheden drager omsorg for basale levevilkår for lokale befolkningsgrupper i de nære omgivelser af virksomhedens aktiviteter. Det bør i hvert enkelt konkret tilfælde vurderes, hvor bredt virksomhedens ansvar bør fortolkes.

I tilfælde, hvor der rejses spørgsmål om etisk ansvarlighed over for en virksomhed, hvor LD er aktionær, vil LD søge dialog med virksomhedens ledelse, om hvilke realistiske muligheder ledelsen har for at påvirke forholdene. Dialogen mellem LD og den pågældende virksomhed vil være fortrolig, og offentligheden oplyses normalt ikke herom.

Gentagen kritik af etiske forhold uden at en virksomheds ledelse i tilstrækkelig grad er lydhør, vil normalt føre til at LD sælger sin aktiepost.”

LD har oplyst, at LD har et samarbejde med en virksomhed, der på vegne af bl.a. LD overvåger, om de virksomheder, som der er investeret i, efterlever grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder. Virksomheden gør over for LD kontinuerligt status på efterlevelsen iblandt de virksomheder, hvor der er investeret.

#### **2.2.4. Statsligt ejede virksomheder**

En række statslige virksomheder arbejder aktivt med at fremme forhold om grundlæggende arbejdstager vilkår og menneskerettigheder. En række eksempler herpå fremgår i det følgende:

DSB har indført et sæt etiske regler (Code of Conduct). For at handle med DSB skal leverandøren derfor overholde alle internationale konventioner og national lovgivning, der gælder i det land, hvor arbejdet eller serviceydelsen udføres. Derudover skal leverandøren efterleve en række specifikke krav om at overholde international og national lovgivning om børnearbejde, om sikkerhed og sundhed, der hvor arbejdet udføres, om ikke-diskrimination osv.<sup>13</sup> DSB's Code of Conduct vil fra 01.05.2007 være en del af alle DSB's indkøb og samhandelsaftaler og såfremt leverandøren ikke overholder forpligtelserne som beskrevet i DSB's Code of Conduct, forbeholder DSB sig ret til at annullere ethvert samarbejde med leverandøren og ret til at kræve erstatning for det tab DSB måtte have lidt i forbindelse hermed.

Det statslige aktieselskab DONG Energy har tilsluttet sig FN's Global Compact, der er et internationalt program for virksomhedernes samfundsmæssige ansvar<sup>14</sup>. Med Global Compact opfordres virksomhederne *for det første* til at støtte op om ti principper indenfor områderne menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og korrupsion, og til at implementere disse i deres virksomhed. Virksomhederne opfordres *for det andet* til at bidrage med frivillige initiativer til at fremme FN's mål om bæredygtig udvikling. Når en virksomhed er tilsluttet, skal den én gang årligt rapportere på, hvordan den implementerer de førstnævnte 10 principper i sit virke.

DONG Energy har oplyst, at virksomheden har udarbejdet et etisk regelsæt for sine leverandører. Regelsættet er udsendt i brev til nuværende leverandører, og i fremtiden vil det være en del af kontraktgrundlaget for fremtidige leverandører.

---

<sup>13</sup> Jf. DSB Koncernindkøb på adressen:

[http://www.dsb.dk/cs/Satellite?pagename=DSB/Page/Indholdsside\\_med\\_sidemenu\\_og\\_in  
troindhold&c=Page&cid=1125894796552&a=Artikel&aid=1148304969149&p=Artikel&pid  
=1148304969149](http://www.dsb.dk/cs/Satellite?pagename=DSB/Page/Indholdsside_med_sidemenu_og_in<br/>troindhold&c=Page&cid=1125894796552&a=Artikel&aid=1148304969149&p=Artikel&pid<br/>=1148304969149)

<sup>14</sup> Jf. beskrivelsen af FN's Global Compact på:

<http://www.unglobalcompact.org/Languages/danish/index.html>.



### ***Afsluttende bemærkninger***

På baggrund af ovenstående er det vurderingen, at der i den nuværende lovgivning er passende rammer for, at sociale og etiske hensyn kan indgå i offentlige kontrakter og i investeringer fra de institutionelle investorer som ATP og Lønmodtagernes Dyrtdsfond. Den konkrete beslutning om krav og kriterier bør forblive hos udbyderen frem for at iværksætte nye regler og procedurer fra centralt hold. Dertil kommer, at både ATP og Lønmodtagernes Dyrtdsfond allerede har vedtaget etiske retningslinjer for deres investeringsvirksomhed.

Udbud varierer i omfang og art, og derfor er det vurderingen, at det er mere hensigtsmæssigt at lade det enkelte udbud afgøre, hvorvidt det er nødvendigt at inddrage arbejdstager- og menneskerettigheder. Også i forhold til de bydende virksomheder er en sådan fremgangsmåde hensigtsmæssig. I en række anskaffelsessituationer vil det således være overflødigt, at virksomhederne fx skal dokumentere, at der ikke anvendes børnearbejde.

Som annonceret i regeringsgrundlaget ("Mulighedernes samfund") vil regeringen i nær fremtid offentliggøre en handlingsplan for virksomheders samfundsansvar, som bl.a. også vil adressere spørgsmålet om den offentlige indkøbspolitik.