

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-05

HSN 1401-0026

Handläggare:
Peter Ölund

Hälso- och sjukvårdsnämnden
2014-10-16, P 9

Yttrande över motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP) om införande av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion av Paul Lappalainen m fl (MP) om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-05
Motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Arbetet mot diskriminering har en naturlig utgångspunkt i deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Där fastslås likhet människor emellan beträffande värde och rättigheter. I Sverige har dessa principer kommit till uttryck i Diskrimineringslagen (2008:567) som enligt lagtexten har till ändamål att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Motsvarande formuleringar återfinns även i Regeringsformen. I brottsbalken finns därutöver en paragraf som i specificerade fall ger möjlighet att utdöma böter eller fängelse för den som diskriminerar.

Utöver sanktioner som följer av lag har en upphandlande myndighet möjlighet att införa kontraktsvillkor som gäller sociala krav, till exempel krav att inte utöva diskriminering. Dessa krav kan då kopplas till sanktioner som framgår av avtalet.

Inom Stockholms läns landsting ansvarar Hälso- och sjukvårdsnämnden med stöd av Hälso- och sjukvårdsförvaltningen för upphandling av vårdtjänster enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och lagen om offentlig upphandling (LOU). I de Allmänna villkor som regelmässigt ingår som en del i förfrågningsunderlag och vårdavtal finns en passus som innebär att vårdgivarna är skyldiga att följa lagar, föreskrifter, riktlinjer och policyer. Detta krav är obligatoriskt, ej förhandlingsbart.

Således ingår redan kravet att följa Diskrimineringslagen i de vårdavtal som upphandlas enligt LOV eller LOU.

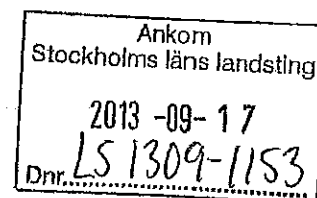
Den som läser hela Allmänna villkor kan notera att vissa lagar lyfts fram i särskilt, till exempel Patientsäkerhetslagen. Detta kan i förstone synas vara en onödig dubbling, i och med att det generella kravet om följsamhet till lagar finns stipulerat. Erfarenhet har dock visat att det – mot bakgrund av det stora antalet lagar som gäller i Sverige – kan vara ändamålsenligt att frågor som förtjänar särskild uppmärksamhet betonas. Ett exempel på ett sådant område är patientsäkerhetsfrågorna.

Motionen pekar på ett annat område som förtjänar särskild uppmärksamhet. Detta har nära koppling till det av landstingsfullmäktige antagna handikappprogrammet ”Mer än bara trösklar”. Ansatserna för att skapa ett samhälle som i ännu högre grad bygger på delaktighet och inkludering gör att frågorna kring diskriminering får ytterligare aktualitet. Kravet på förbättrad tillgänglighet gäller inte bara tillgång till vård på lika villkor utan även möjlighet till deltagande i samhällslivet, inte minst genom tillgång till arbetsmarknaden. Stockholms läns landsting har en viktig roll

att spela i dessa frågor, både som arbetsgivare och som upphandlande myndighet avseende hälso- och sjukvårdstjänster. Vid kommande översyn av avtalsmallar och standardtexter för vårdavtal bör därför möjligheten att avtalsvägen ytterligare motverka diskriminering beaktas.

Catarina Andersson Forsman
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Henrik Gaunitz
Avdelningschef



2013-17
Rotel I

Motion av Paul Lappalainen (mp) om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

20130913

Motion av Paul Lappalainen (mp) m fl om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

En variant på denna motion lämnades in för länge sedan (ca 13-14 år sedan) till Stockholms läns landsting. Behandlingen av frågan tog många år - ca 6-7 år. Den behandlades så väl att trots stödet i fullmäktige - den försvann. Kanske in i något större. Vi har en stor upphandlingspolicy som berör inte bara diskriminering utan mänskliga rättigheter i stort. Det är inget fel i detta. Men huvudansatsen verkar vara brister i mänskliga rättigheter i andra länder. Detta gör att den hävningsklausul som är kopplade till policyn riskerar att anses av en domstol som för brett och omfattande för att vara tillämplig - i synnerhet om det ska tillämpas även på företag i Sverige som diskriminerar.

En hel del har hänt i frågan under som senaste 13 år. Bland annat har det klargjorts i Lagen om offentlig upphandling

1 kap. 9 a § LOU

Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

(Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap 24 a § LUF.)

Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt

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

Dessutom har staten antagit en Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt. Den föreskriver att de 30 största statliga myndigheter skall införa antidiskrimineringsvillkor i sina större upphandlingar

4 § I kontrakt som tilldelas en leverantör av en tjänst eller byggtjänst i Sverige enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ska myndigheten ställa upp villkor som ska ha till ändamål att motverka diskriminering hos leverantören, om kontraktet

1. har en löptid på åtta månader eller längre och
2. har ett beräknat värde på minst 750 000 kr.

Dessa förändringar har stimulerats fram bland annat pga har tydliggjort att sådana hänsyn är möjliga eftersom en del upphandlingsexperter i olika medlemsstater har hävdat att sådana hänsyn skulle vara olagliga.

Eftersom utvecklingen har gett ännu starkare stöd jämfört med när jag först la förslaget för 13-14 år sedan föreslår jag klausulen nedan, som fanns i Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige SOU 2005:56 införs i landstingets alla upphandlingar.

Landstingets klausul bör formuleras på följande sätt:

§1. Leverantören skall i sin verksamhet i Sverige följa vid varje tillfälle i Sverige gällande antidiskrimineringslagstiftning. De lagar som f.n. avses är diskrimineringslag (2008:567) och 16 kap. 9 § brottsbalken.

§ 2. Leverantören är under avtalstiden skyldig att på begäran av den upphandlande enheten skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelsena i § 1. Uppgifterna skall redovisas till den upphandlande enheten en vecka efter begäran därom om inte annat överenskommits i det enskilda fallet.

§ 3. Leverantören skall, om denne använder underleverantör, i sina kontrakt med denne ålägga underleverantören den skyldighet som anges i § 1 ovan. Leverantören svarar gentemot den upphandlande enheten för underleverantörers brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Leverantören skall också tillse att den upphandlande enheten på begäran kan ta del av underleverantörs åtgärder, planer m.m. i enlighet med § 2.

§ 4. Eftersom det är av mycket stor betydelse för den upphandlande enheten att dess leverantörer lever upp till grundläggande demokratiska värderingar skall ett brott mot förpliktelsena i §§ 1-3 anses utgöra ett väsentligt kontraktsbrott. Den upphandlande enheten äger därför rätt att häva avtalet om leverantören, eller dennes underleverantör, bryter mot villkoren i §§ 1-3. Avtal skall emellertid inte hävas om leverantören omedelbart vidtar rättelse eller andra åtgärder i syfte att uppnå efterlevnad av de i § 1 nämnda lagarna eller om överträdelsen anses som ringa.

När det gäller motivering är följande text från min gamla motion till stor del lika aktuell - eller än mer aktuell med tanke på hur mycket mer av våra skattemedel förmedlas till den privata sektorn idag jämfört med för 13-14 år sedan.

>> Trots ett omfattande jämställdhetsarbete är fortfarande många kvinnor diskriminerade på arbetsmarknaden i Sverige. Integrationsarbetet har inte heller lyckats eftersom många välkvalificerade invandrare alltför sorteras bort inom arbetslivet. Denna diskriminering är inte bara ett brott mot den mänskliga rättigheten att slippa diskriminering p g a kön eller etnisk bakgrund; den är också ett enormt ekonomiskt slöseri!

Det är hög tid för politiker, inklusive lokalpolitiker, att sätta det offentliga ekonomiska tyngd bakom sina ord om mänskliga rättigheter. För detta krävs en öppenhet inför att använda nya politiska styrmedel. Att koppla an till diskrimineringslagstiftningen vid landstingets offentliga upphandlingar är en konkret och effektiv åtgärd mot diskriminering p g a bl a kön och etnisk bakgrund. Detta kan göras genom att sätta in en antidiskrimineringsklausul i upphandlingsavtalen. Klausulen innebär att entreprenören åtar sig att inte bryta mot gällande antidiskrimineringslagar, och om så sker har landstinget rätt att häva avtalet. Sådana klausuler har framgångsrikt använts i flera andra länder, däribland England, Kanada och USA.

Antidiskrimineringsklausuler har främst ett preventivt och stävande syfte. Det är ett sätt att använda marknadens egna verktyg för att gå mot ett mål alla medborgare är förtjänta av. Om landstinget som kund uttrycker ett önskemål och förklarar att företagaren annars kan förlora kontraktet får företagaren ett starkt incitament att motverka diskriminering.

Antidiskrimineringsklausuler är ett sätt för politiker att visa ansvar

Idag då fler och fler offentliga uppgifter utförs av privata aktörer är det av allt större vikt att politiker använder den här typen av politiska styrmedel. Att lägga ut verksamhet på entreprenad kan annars leda till att politiker avsvär sig ansvaret för hur en verksamhet bedrivs. Miljöpartiet anser att på samma sätt som man skall kräva att en upphandlad verksamhet uppfyller vissa kvalitetskriterier skall man kräva att diskriminering inte förekommer i verksamheten. Politiker ska i princip ta samma ansvar för verksamheter som bedrivs i offentlig regi som när verksamhet är utlagd på entreprenad. Genom att ta ett sådant konkret ansvar kan politiker också visa att de förtjänar ett förtroende från dem som utsätts för diskriminering. Man kanske kan bryta en del av den uppgivenhet som idag finns vad gäller jämställdhetsarbete. I integrationsarbetet måste de som riskerar att utsättas för etnisk diskriminering våga lita på att de kommer att behandlas på lika villkor. För t ex föräldrar med invandrarbakgrund skulle det kunna vara en avgörande skillnad i hur de satsar på sina barns språkinläring och skolgång om de har en stark tro på att deras barn verkligen kommer att behandlas på lika villkor. Om politiker kan inge hopp om att samhället ger likvärdiga möjligheter för människor oberoende av etniskt bakgrund så kan dagens trend med ökad segregation brytas.

Skattemedel ska inte gå till företag som diskriminerar

Politiker skall kunna understryka hur viktigt det är att skattemedel inte går till företag som diskriminerar.

Att konstatera att det finns lagar som förbjuder diskriminering av olika slag räcker inte. Om det tydliggörs i avtal att det offentliga inte accepterar diskriminering kommer entreprenören att lägga en helt annan vikt vid detta i sin verksamhet. I SOU 1997:174 förordar utredningen offentliga myndigheters användning av sådana klausuler som ett effektivt komplement till gällande diskrimineringslagstiftning.

Företagen drivs till bättre kvalitet

Moderna företag kommer att inse vikten av att hantera eventuella diskrimineringsproblem för att tillgodose kundens önskemål. En vara och, i ännu högre grad, en tjänst rymmer inte enbart ekonomiska utan också sociala dimensioner. Kan en entreprenör leverera den höga kvalitén på gods och tjänster som krävs om det visar sig att han är villig att avstå från den bästa arbetskraften genom köns- eller etnisk diskriminering? Genom att vara raka på denna punkt i vårt upphandlingsarbete värnar vi ekonomin.

EU:s direktiv och svensk lag för offentlig upphandling möjliggör användandet av antidiskrimineringsklausuler

I en sk vitbok från EU-kommissionen (DG XV, 11 mars 1998) understryks vikten av att eftersträva bästa möjliga kvalitet i offentlig service och att ge skattebetalarna största möjliga valuta för pengarna.

Kommissionen lyfter fram den offentliga upphandlingens sociala aspekter och pekar på Amsterdamfördragets prioritering av insatser mot bl a diskriminering pga kön eller etnisk bakgrund.

Kommissionen pekar vidare på att EU:s direktiv för offentlig upphandling föreskriver att man kan utesluta kandidater som bryter mot rådande sociallagstiftning, inklusive diskrimineringslagstiftning, förutsatt att man inte diskriminerar andra EU-företag. I vitboken redovisas även delar av EG-domstolens rättspraxis där man godkänt villkor om att entreprenören gör åtaganden av social karaktär som t ex har till syfte att främja anställning av kvinnor eller underlätta situationen för missgynnade grupper. Den svenska lagen om offentlig upphandling bygger helt på EU:s direktiv. Kommissionen åtog till och med att för egen del utnyttja upphandlingsprocessen på ovannämnda sätt och uppmanade medlemsstaterna att göra detsamma. (Här bör det påpekas att klargörande i EU:s upphandlingsdirektiv under senare år att klargjorts för att röja undan all tvivel om möjligheten att ta sociala hänsyn. Det är detta som ledde till klargöranden som numera finns i LOU.)

En hävningsklausul kräver inte en lagakraftvunnen dom

Vissa anser att en hävning av ett avtal med hänvisning till brott mot diskrimineringslagstiftning borde föregås av en lagakraftvunnen dom mot entreprenören. Detta är feltänkt. Ett krav på en fällande dom skulle alltid kunna omintetgöras genom att en diskriminerande entreprenör betalar det skadestånd som krävs och får målet avskrivet.

Därutöver krävs i 'normala' affärsförbindelser t ex inte domstolens konkursbeslut för rätt att häva avtalet pga motpartens insolvens. Om det visar sig att motparten inte var konkursmässig kan han kräva skadestånd för avtalsbrott. Att häva avtalet behöver dessutom inte vara det enda alternativet. I det fall en entreprenör diskriminerar kan landstinget istället acceptera att en entreprenör reformerar sin personalpolitik.

Entreprenörer skall motiveras till att förebygga diskriminering i sina företag, inte till att undvika att bli fällda i domstol.

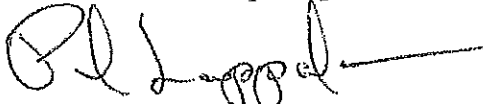
Miljöpartiet anser att det är viktigt att prioritera diskrimineringsfrågorna

Miljöpartiet anser att landstinget skyndsamt bör införa antidiskrimineringsklausuler i sina upphandlingar för att kraftfullt motverka diskriminering i samhället. Det skulle ge politikerna i Sveriges näst största parlament en chans att visa att de verkligen aktivt kämpar för regionens intressen vad gäller jämställdhet och integration. Att de är villiga att handla och inte bara prata. Miljöpartiet tycker det är hög tid att prioritera motverkandet av diskriminering som redan är förbjudet enligt lag, dvs pga kön, etnisk bakgrund, religion, funktionshinder och sexuell läggning.


Mot bakgrund av ovanstående föreslås landstingsfullmäktige

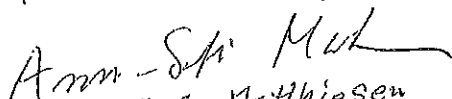
att skyndsamt införa en antidiskrimineringsklausul i enlighet med motionen i alla landstingets offentliga upphandlingar.

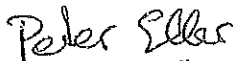
Stockholm den 13 april september 2013


Paul Lappalainen (mp)


Annika Hjelm


Marie Åkesdotter (mp)


Ann-Sofi Mathiesen


Peter Eller