

2023-12-11

**Finansdepartementet**

Avdelningen för offentlig förvaltning

**Betänkandet SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter**

(Fi 2023/02414)

**Sammanfattning**

Bolagsverket är positiv till förslaget och har inget att invända mot att Bolagsverket ska ansvara för den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter.

Bolagsverket ställer sig tveksam till förslaget att granska domar åt upphandlande myndigheter och enheter samt att Bolagsverket ska tillhandahålla ett register. Även om Bolagsverket instämmer i utredningens uppfattning om att en samordnad registerkontroll kan leda till samhällsvinster så måste samhällsnyttor vägas mot exempelvis de konsekvenser granskning av domar leder till. Bolagsverket uppfattar att den föreslagna granskningen ska ske i två steg. En sådan ordning leder till ytterst små vinster för upphandlande myndigheter och enheter eftersom granskningen i det första ledet enbart avser om domen är relevant för frågan om uteslutning. Därutöver ställer sig Bolagsverket tveksam till om granskning av domar enligt utredningens förslag är förenligt med reglerna i upphandlingsdirektivet. För att ett register ska vara användbart måste det vara sökbart. Det föreslagna registret kommer därför att innehålla personuppgifter. Dessa personuppgifter är att betrakta som känsliga personuppgifter. För att upprätta ett sådant register krävs särskilda avvägningar där behovet av ett sådant register ska vägas mot bl.a. den enskildes integritet. Bolagsverket anser sammantaget att samhällsvinsterna är för små i proportion till de konsekvenser förslaget att granska domar och att föra ett register medför.

En samordnad registerkontroll utan krav på att Bolagsverket ska granska domar ger lägre kostnad för uppbyggnad, lägre organisatoriska kostnader och lägre kostnad för handläggning.

Utvecklingskostnaderna för en samordnad registerkontroll i enlighet med utredningens förslag uppskattas uppgå till 135 miljoner kronor.

Utvecklingskostnaderna för en samordnad registerkontroll undantaget inhämtande och granskning av domar samt uppförande av ett register uppskattas att uppgå till omkring 122 miljoner kronor.

Tiden för ikraftträdande är för snävt tilltaget. Bolagsverkets samlade bedömning är att en första leverans är möjlig 24 månader från beslut. En förutsättning är också att finansieringen finns på plats vid tidpunkten för beslutet.

## **5 Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll**

Bolagsverket är positiv till förslaget om att det bör inrättas en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Bolagsverket delar även utredningens uppfattning att det mot bakgrund av informationens karaktär är av största vikt att systemet för informationsöverföring blir robust och säkert liksom vikten av behörighetsstyrning av vilka som får tillgång till systemet och dess information.

En förutsättning är att Bolagsverket endast behöver säkerställa att förfrågan kommer från en myndighet eller enhet och där behörighetsstyrningen och vem som får tillgång till tjänsten ansvaras av de upphandlande myndigheterna och enheterna.

### **6.1 Kontrollen ska endast omfatta uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister**

Det är bra om systemet med sanningsförsäkran ersätts med kontroll av relevanta uppgifter från de i utredningen uppräknade myndigheters verksamhetsregister. Det bör öka rättssäkerheten och kvalitén vid upphandling och kontroller. Det är emellertid viktigt att framhålla att den samordnade registerkontrollen inte är en fullständig kontroll av de omständigheter som måste och bör beaktas inför en upphandling eller uppföljning av avtal. Upphandlande myndigheter och enheter behöver därför kontrollera flera andra faktorer oaktat den information som Bolagsverket tillhandahåller genom den samordnade registerkontrollen. Det är här viktigt att framhålla att det kan finnas uppgifter i myndigheters verksamhetssystem som inte kommer att delas på det sätt som utredningen lagt fram i sitt förslag.

### **8.2 Inledande bestämmelser och tillämpningsområde**

Förordningen ska inte vara tillämplig vid kontroll av utländska juridiska personer eller enskilda näringsidkare. Här kan det möjligen vara fråga om en felskrivning, här bör möjligen ”utländska enskilda näringsidkare” vara den korrekta beskrivningen. En fråga som utredningen inte berört är om utländska filialer ska ingå i kontrollen. Frågan om förslagets förenlighet att undanta utländska juridiska eller enskilda näringsidkare bör åter granskas utifrån exempelvis upphandlingsdirektivets krav på likabehandling.

### **8.4 Registerkontrollen ska ske på begäran av en upphandlande myndighet, upphandlande enhet, region eller behörig myndighet**

Att kontrollen ska genomföras på begäran av en upphandlande myndighet eller enhet och att möjligheten till att begära kontroll bör begränsas är positivt. Den föreslagna begränsningen om att begära en kontroll bör endast ske inom ramen för en pågående upphandling, vid kontroll av sökanden till ett valfritetssystem, kontroll av sökanden vid en ersättningsetablering, vid uppföljning av kontrakt som tecknats efter en upphandling eller inrättandet av ett valfritetssystem eller vid utbyte av bevis enligt SDG-förordningen. En sådan ordning föredras med hänsyn till att personuppgifter inte ska behandlas mer än nödvändigt och att kontroller som sker för andra ändamål än ovan angivna leder till överskottsinformation som inte har någon betydelse annat än vid upphandlingstillfället eller vid senare kontroller.

## 8.6 Bolagsverket ska redogöra för resultatet av kontrollerna

Av förslaget framgår att Bolagsverket ska redogöra för resultatet av kontrollerna till den upphandlande myndigheten eller enheten som begärt kontrollen.

Utredningens förslag innebär att handlingar och uppgifter i vissa fall kommer att betraktas som allmänna handlingar. Information bör i största möjliga mån hanteras på sådant sätt att den nyttoinformation som upphandlande myndigheter och enheter efterfrågar inte blir allmänna handlingar hos Bolagsverket. Kontrollen är möjlig att utföra genom att hantera informationen genom teknisk bearbetning eller lagring enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF.

Om en person förekommer i belastningsregistret framgår av utredningen att domen ska inhämtas från domstol. Granskning av en dom sker i två steg. I det första steget ska bedömas om domen kan vara relevant för upphandlande myndighet eller enhet. I det andra steget ska en bedömning göras om grund för uteslutning föreligger eller inte. Dessa bedömningar kan ha en avgörande betydelse för båda parter i en upphandling. Bolagsverket efterfrågar en konsekvensbedömning i frågan om hur ansvarsförhållandena kommer att se ut vid klagomålshantering och skadeståndsanspråk när granskningen är uppdelad i två steg på två olika parter.

Granskning av domar är ett kvalificerat arbete och Bolagsverket instämmer med utredningens uppfattning om att det kan komma att leda till avancerade och stora rättsutredningar. Mot bakgrund härav är det uppenbart att även upphandlande myndigheter och enheter kommer att behöva rätt kompetens i sin verksamhet.

Bolagsverket delar regeringens uppfattning om att ansvaret för att analysera domar ligger på den upphandlande myndigheten eller enheten. Det finns flera skäl till varför förslaget att Bolagsverket ska granska domar inte bör genomföras. Ett skäl är att det kan komma att fördröja handläggningstiden för upphandlande myndighet eller enhet. Domstolarna har för tillfället ingen maskin till maskin lösning när det kommer till utlämnandet av domar. Det innebär såväl manuell handläggning som ställtider hos domstolarna och Bolagsverket.

Det är oklart om granskning av domar ska ses som en del i beredningsarbetet. Det är möjligen mer korrekt att tala om att granskning av domar är ett led i upphandlingen och något som åvilar upphandlande myndighet eller enhet. Det finns en risk att utredningens förslag leder till ett kringgående av de krav som ställs i upphandlingsdirektivet. Här bör särskild hänsyn tas till de skyldigheter som följer av direktivet kring kravet på dokumentation, likabehandling och transparens men också reglerna kring överprövning.

Med samma skäl som anförts om varför Bolagsverket inte ska granska domar åt upphandlande myndigheter och enheter menar Bolagsverket att en sådan granskning inte heller bör vara möjlig att överlåtas åt annan på sådant sätt utredningen föreslår. Det talar med styrka för att upphandlande myndigheter eller enheter själva måste äga ansvaret att begära ut och analysera domar. Om utredningen går vidare med förslaget att Bolagsverket ska ansvara för inhämtandet av domar bör Bolagsverkets ansvar vara begränsat till enbart inhämtande av domar samt vidareförmedling av dessa. I det fall Bolagsverket ska ansvara för att begära ut domar för upphandlande myndigheter och enheters räkning är det helt nödvändigt att domstolarna har en maskin till maskin lösning för ett effektivt informationsutbyte.

Sverige befinner sig i en situation med ökad hotbild och ett ansträngt säkerhetspolitiskt läge. Även händelser av systemhotande karaktär har avslöjats de senaste åren. Det finns därför starka incitament för att öka digitaliseringstakten och att ta fram tekniska lösningar som minimerar den manuella handläggningen. Det minskar bl.a. risken för påverkan och hot mot enskilda medarbetare. Om domstolarna skulle genomföra en klassificering av domar med avseende på organiserad brottslighet skulle en maskin till maskin lösning kunna tillhandahålla klassificeringen som metadata. En sådan lösning skulle även innebära stora vinster för de upphandlande myndigheterna och enheterna.

### 10.3.2 Rättslig grund för behandling av personuppgifter i samband med leverantörskontroll

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att skapa ett register över de domar som varit föremål för bedömning enligt 8 § andra stycket i den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling. Det framförs att det inte är nödvändigt att föra in uppgift om personnummer eller samordningsnummer i det föreslagna registret. Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Avgörande är att uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person. Ett register vars syfte är att identifiera personer som vid särskilt angivna brott inte får delta i upphandlingar kan inte byggas utan att det ska gå att söka på person. Ett register som nu föreslås kommer därför att innehålla personuppgifter. Personuppgifter som rör brott är känsliga personuppgifter. Här bör särskild hänsyn tas till aspekter rörande integritet och proportionalitet. Att samla information i ett register bestående av känsliga personuppgifter bör noggrant övervägas.

Att återanvända tidigare bedömningar i nya upphandlingar kan även vara förenat med vissa risker. En risk är att informationen inte längre är aktuell och att den tidigare sammanställningen leder till felaktiga bedömningar. Bolagsverket anser att en sådan hantering riskerar kvalitén i bedömningarna. Det är viktigt att säkerställa att uppgifterna alltid är aktuella och att informationen är relevant inför varje upphandling eller kontroll. Det går därför att ställa sig frågan om ett register är den mest lämpliga lösningen. Det är av vikt vid utveckling av nya system att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter vilket särskilt bör beaktas vid frågan om behandling av känsliga personuppgifter.

Förslaget innebär att Bolagsverket vid granskning av domar kommer behandla och ta del av nyttoinformation som inte berör myndighetens verksamhet men också behandla känsliga personuppgifter. Det finns ingen statistik som med säkerhet kan svara på hur många domar det kommer att röra sig om i dagsläget. Här kan finnas god anledning till att göra en konsekvensbedömning med fokus på integritet och proportionalitet i relation till syftet med ett register.

### 14.1 Ikraftträdande

Om utredningen går vidare med sitt förslag anser Bolagsverket att tiden för ikraftträdande är för snävt tilltaget. En första leverans är möjlig 24 månader från finansiering och beslut.

### 15.2.2 Förslag till lösning

I underlag för beräkning av antal upphandlingar, antal anbud och antal företag där grund för uteslutning noterar Bolagsverket att statistiken endast rör upphandlingar enligt LOU. Bolagsverket har åter granskat beräkningarna och konstaterar att det råder mycket stor osäkerhet kring volymer och antal träffar i belastningsregistret. Om beräkningarna visar sig vara för låga kan det leda till att kostnaderna kommer att bli betydligt högre än tidigare beräknat. Som exempel kan nämnas den manuella hanteringen vid granskning av domar som kan driva upp de organisatoriska kostnaderna.

### 15.2.6 Konsekvenser för Bolagsverket

Den samordnade registerkontrollen som en centraliserad myndighetsfunktion ska vara separerad från övrig verksamhet på Bolagsverket. Det innebär att det påverkar behovet av bland annat IT-investeringar avseende såväl hårdvara som mjukvara. Identifiering bör ske av både organisation och individ för att få den samhällsekonomiskt mest fördelaktiga lösningen.

Om Bolagsverket tillhandahåller en kontroll utan att hämta in och granska domar innebär det att komplexiteten blir mindre och utvecklingskostnaderna uppskattas då till omkring 122 miljoner kronor. Förslaget innebär en samordnad registerkontroll utan att det uppstår allmänna handlingar hos myndigheten. Den av Bolagsverket föreslagna lösningen är även tilltalande från ett dataskyddsperspektiv där den enskildes integritet ska vägas mot behovet av ett register innehållande känsliga personuppgifter. Om Bolagsverket ska tillhandahålla en lösning i enlighet med utredningens förslag uppskattas kostnaderna till 135 miljoner kronor. Analys av domar kommer, som utredningen konstaterat, att kräva en ”inte obetydlig arbetsinsats för att fastställa om en dom är relevant eller inte”. Oaktat att Bolagsverket endast gör en första granskning kommer det att kräva kompetenser som driver på kostnaderna. Kostnader som leder till marginella vinster för upphandlande myndigheter och enheter.

### 15.2.7 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Bolagsverket ser behov av att domstolarna klassificerar domar för att bl.a. underlätta för upphandlande myndigheter och enheter. Bolagsverket förutsätter att domstolarna tillhandahåller en maskin till maskin lösning för ett effektivt informationsutbyte. Det kan komma att leda till ökade kostnader för domstolarna. Det är emellertid kostnader som är nödvändiga utifrån det ökade kravet på digitalisering och det förändrade omvärldsläget där händelser av systemhotande karaktär kan undvikas genom att bygga bort manuell handläggning i de delar det inte absolut behövs.

### 15.2.8 Konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter

Bolagsverket delar utredningens uppfattning om att myndighetens ansvar ska begränsas till att säkerställa att en begäran om kontroll kommer från en aktör som har rätt att använda systemet. Bolagsverket ska inte kontrollera att enskilda företrädare för en sådan aktör har rätt behörighet för att använda systemet. Det förutsätts med andra ord att upphandlande myndigheter och enheter måste garantera en säker behörighetsstyrning till systemet. Det kan leda till kostnader för upphandlande myndigheter och enheter beroende på hur behörighetsstyrningen genomförs hos respektive myndighet och enhet.

Av förslaget framgår att granskning av domar är ett kvalificerat arbete och att det ska ske i två steg. Det leder till att upphandlande myndigheter och enheter ytterst ansvarar för bedömningen av om en dom innebär uteslutning från upphandling. I dag saknas kompetensen hos alla upphandlande myndigheter och enheter att göra dessa bedömningar. Mot bakgrund härav är det uppenbart att även upphandlande myndigheter och enheter kan komma att behöva rekrytera rätt kompetens för denna granskning vilket kommer att leda till ökade kostnader.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Inga Otmalm, senior strateg Helene Lindqvist, stabschef Monica Lundqvist, avdelningschef Therese Frennberg, Tf. rättschef Joakim Blomqvist, avdelningschef Joel Tostar och avdelningschef Patrick Eckemo. Föredragande har varit Katarina Lindh.

Inga Otmalm

Katarina Lindh