

Avdelningen för juridik  
Robin Anderson Boström

Finansdepartementet

10333 STOCKHOLM

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

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner anser sammanfattningsvis följande:

- SKR tillstyrker förslaget att ett system för samordnad registerkontroll upprättas men vill samtidigt understryka att omfattningen av det system som nu föreslås enbart lever upp till existerande minimikrav uppsatta av EU. Minimikrav som Sverige förväntades införliva redan 2016. För att på ett mer ändamålsenligt sätt möta nationella behov kopplat till motverkan av välfärdsbrottlighet bör regeringen planera för en utökning av systemet omgående.
- SKR tillstyrker förslaget att Bolagsverket ges uppdraget att tillhandahålla systemet för samordnad registerkontroll.
- SKR anser att det är viktigt att kvalitén och tidsåtgången av Bolagsverket granskningar i samband med träff i belastningsregistret följs upp i syfte att säkerhetsställa en för den offentliga affären godtagbar servicenivå.
- SKR tillstyrker förslaget till utformningen av grunderna för uteslutning av sökanden till valfrihetssystem.
- SKR tillstyrker förslaget om att ge rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter om hälsa i vissa angivna situationer kopplat till avtalsuppföljning. Behov kvarstår dock av en bredare utredning avseende vilket rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter som upphandlande organisationer saknar.
- En ny utredning bör utreda möjligheten till och lämpligheten av nationella uteslutningsgrunder.

## Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

### Allmänna synpunkter

I detta remissvar kommer hänvisningar främst att ske till lagen om offentlig upphandling (LOU). Remissvaret omfattar dock även övriga upphandlingslagar när så är relevant.

### Att uppfylla EU:s minimikrav räcker inte

Systemet för samordnad registerkontrollen som nu föreslås är inte utfallet av en nationell satsning utan en kraftigt försenad åtgärd för att leva upp till de minimikrav för tillgång till offentliga bevis som Sverige enligt EU:s upphandlingsdirektiv förväntades införliva redan 2016. Väl upprättad kommer systemet främst minska upphandlande organisationers administrativa börda men ha en ytterst begränsad effekt vid motverkandet av välfärdsbrottslighet. För att förstå varför måste man närmare granska bakomliggande EU-lagstiftning och dess relation till svenska förhållanden.

EU:s minimikrav för tillgång till offentliga bevis omfattar uteslutningsgrunderna kopplade till vissa listade brott i 13 kap. 1 § LOU. Vid skapandet av denna lista var EU-lagstiftaren begränsad till att ange brott för vilka EU tidigare lagstiftat inom straffrätten. Detta för att EU-lagstiftaren behövde försäkra sig om att alla de gärningar som listades de facto var straffbelagda i samtliga medlemsländer. Att förplikta medlemsländer att straffbelägga nya gärningar genom upphandlingslagstiftning hade inte varit möjligt. Listan är således utformad efter vad som var möjligt att göra och inte efter vad som hade varit nödvändig att göra för att motverka välfärdsbrottslighet kopplad till offentlig upphandling.

Uteslutningsgrunden kopplad till obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter i 13 kap. 2 § LOU omfattas också av EU:s minimikrav för tillgång till offentliga bevis. Det som i praktiken har kontrollerats, och som även efter upprättandet av systemet för samordnad registerkontrollen kommer att kontrolleras, är endast om en leverantör har underskott på skattekontot eller en obetald skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten. Detta är närmast endast en ögonblicksbild och vad en leverantör gjort tidigare kan lätt döljas vid denna granskning.

Av de så kallade övriga uteslutningsgrunderna är det endast den som är kopplad till kvalificerade ekonomiska svårigheter i 13 kap. 3 § p. 2 LOU som omfattas av EU:s minimikrav för tillgång till offentliga bevis. Med denna grund kan leverantörer som är i konkurs eller under konkursliknande förhållanden uteslutas. Att uppvisa en fasad som inte träffas av denna uteslutningsgrund är dock enkelt för en oseriös leverantör. I praktiken sker uteslutning av oseriösa leverantörer med andra av de övriga

uteslutningsgrunderna. Dessa mer effektiva uteslutningsgrunder omfattas dock inte av den föreslagna samordnade registerkontrollen.

Det är uppenbart att nu föreslagen omfattning av systemet för samordnad registerkontroll inte är anpassat för att motverka välfärdsbrottslighet kopplad till offentlig upphandling. Nu föreslaget system kan dock utgöra en god grund till vilka andra ändamålsanpassade och mer effektiva verktyg kan knytas.

### **Planeringen av nästa steg bör inledas omgående**

Nära 900 miljarder skattekrön överförs från offentliga verksamheter till det privata näringslivet varje år. Det är av stor vikt att dessa skattemedel går till välfärdskapande leverantörer och inte till oseriösa eller rent av kriminella aktörer. För att säkerhetsställa detta är det inte tillräckligt att tio år för sent leva upp till EU:s minimikrav. Kontroller baserade på dessa minimikrav är inte anpassade för att på ett effektivt sätt motverka välfärdsbrottslighet kopplad till offentlig upphandling. Dessa minikrav utformades av EU-lagstiftaren utan inblandning av svenska rättsvårdande myndigheter. Inför utvecklingen av nya ändamålsanpassade och mer effektiva kontroller bör relevanta myndigheter såsom Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg m.fl. involveras. SKR kan dock redan nu ge uppslag till ett antal nya kontroller som, om de kopplades till systemet för samordnad registerkontroll, skulle ge en reell effekt för motverkandet av välfärdsbrottslighet kopplad till offentlig upphandling.

### **Kontroll av om leverantören har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter**

En av de övriga uteslutningsgrunderna är kopplad till om leverantören har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, 13 kap. 3 § p. 1 LOU. Vid kontroll mot denna uteslutningsgrund kan en upphandlande organisation gå längre än EU:s minimikrav och de listade brotten i 13 kap. 1 § LOU. Detta gör denna kontroll effektivare men samtidigt mer resurskrävande. Metod och omfattning av dessa kontroller är i dagsläget helt beroende av hur resursstark den upphandlande organisation som genomför kontrollen är.

Att utöka systemet för samordnad registerkontroll med standardiserade kontroller mot register och andra informationskällor relevanta för denna uteslutningsgrund skulle öppna upp möjligheten till fördjupade kontroller även för mindre resursstarka upphandlande myndigheter.

### **Kontroll av fullgörande av skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter som inte träffas av 13 kap. 2 § LOU**

Som nämnts ovan är det som kontrolleras, och som planeras att kontrolleras, kopplat till 13 kap. 2 § LOU närmast en ögonblicksbild och vad en leverantör gjort tidigare kan lätt döljas vid denna granskning. Det finns dock mer information hos Skatteverket om en leverantörs tidigare förehavanden som är relevant för uteslutning enligt den övriga uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen, 13 kap. 3 § p. 3 LOU. Ett exempel är information om Skatteverket beslutat att ändra beskattningen för ett bolag med anledning av att bolaget tidigare bokfört osanna fakturor och till följd härav betalat ut extra pengar till företrädarna.

Att utöka systemet för samordnad registerkontroll med standardiserade kontroller mot fler register och informationskällor hos Skatteverket relevanta för uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen skulle göra det svårare för oseriösa aktörer att undvika upptäckt.

### **Kontroll mot en central lista innehållande information kopplad till tidigare upphandlade kontrakt**

En av de övriga uteslutningsgrunderna är kopplad till om en leverantör tidigare visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare upphandlat kontrakt och detta lett till uppsägning i förtid, skadestånd eller jämförbara påföljder, 13 kap. 3 § p. 5 LOU. I dagsläget sker informationsdelning avseende denna uteslutningsgrund främst på lokal nivå och helt utan systemstöd.

Att utöka systemet för samordnad registerkontroll med en funktion för upphandlande organisationer att dela med sig av sina tidigare erfarenheter och samtidigt ta del av andras skulle både förenkla och öka möjligheterna till uteslutning med stöd av denna uteslutningsgrund.

### **Bolagsverket ska tillhandhålla ett system för samordnad registerkontroll**

Utredningen har föreslagit att ansvaret för systemet för samordnad registerkontroll läggs på Bolagsverket. Av de övervägda myndigheterna har Bolagsverket både mest relevant erfarenhet och resurser. SKR tillstyrker att Bolagsverket ges uppdraget att tillhandahålla systemet.

## **Endast relevanta belastningsuppgifter ska omfattas av redogörelsen**

Eftersom brottskatalogen i 13 kap. 1 § LOU vid införandet av LOU inte konverterades<sup>1</sup> till att enbart ange svenska brott har utredningen varit tvungen att föreslå att Bolagsverket gör en första granskning av träffar i belastningsregistret och därefter enbart vidareförmedlar uppgifter relevanta för uteslutning. Bolagsverkets granskning bör enligt utredningen rensa bort ”betydligt mer än hälften” av träffarna i belastningsregistret.<sup>2</sup>

Avseende Bolagsverkets granskning finns två saker som måste följas upp efter att systemet satts i drift. Det första är kvalitén av granskningarna, där den största risken bör vara att Bolagsverket vidareförmedlar en för stor andel av träffarna till de upphandlande organisationerna. Den andra är att granskningen generellt sätt eller i enskilda fall tar för lång tid. Sett utifrån de processer som styr offentliga inköp går smärtgränsen vid en granskningsperiod om cirka två arbetsdagar. Juridiskt finns även en hård gräns kopplat till att utvärderingen av en ansökan om att få delta i ett dynamiskt inköpssystem (DIS) max får ta 10 arbetsdagar, 8 kap. 7 § LOU. Av effektivitetsskäl inleds dessa granskningar oftast enligt ett rullande schema och inte direkt i samband med att en ansökan inkommit. Detta innebär att några dagar kan ha förflutit redan vid tidpunkten för anropet mot systemet för samordnad registerkontroll. Om ett svar erhålls med en dom som Bolagsverket ansett vara relevant för uteslutning måste den upphandlande organisationen först bilda sig en egen uppfattning i frågan och därefter inleda det lagstiftade kontradiktoriska förfarandet enligt 13 kap. 4 § eller 19 kap. 17 § 2 st. LOU. Detta flöde lämnar enbart utrymme för en granskningsperiod hos Bolagsverket om cirka två arbetsdagar.

## **Grunder för uteslutning av sökanden till valfrihetssystem**

SKR tillstyrker den föreslagna utformningen av uteslutningsgrunderna i lagen om valfrihetssystem (LOV), vilka speglar nuvarande bestämmelserna under tröskelvärdena i LOU. Speglingen minskar regelverkets komplexitet och kan förväntas leda till en mer konsekvent rättspraxis.

Föreslaget leder dock till en förändring som behöver kommenteras. I nuvarande LOV finns en personkrets kopplad till uteslutningsgrunden om allvarligt fel i yrkesutövningen. Att denna skrivning tas bort innebär dock inte att möjligheten att beakta en företrädares agerande i situationer som inte är direkt kopplade till leverantören försvinner. Det kommer dock bli så att den upphandlande organisationen själv måste koppla en personkrets till

---

<sup>1</sup> En sådan konvertering har genomförts i Finland, 80 § Lag om offentlig upphandling och koncession (29.12.2016/1397).

<sup>2</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU 2023:43, s. 205.

denna uteslutningsgrund genom att utnyttja möjligheten till att i förfrågningsunderlaget anpassa uteslutningsgrunderna.

### **Rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal**

Utredningens uppdrag i denna del var avgränsat till att ta ställning till om personuppgiftsbehandling i samband med uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor är förenlig med gällande regler om personuppgiftsbehandling och lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>3</sup>

Utredningens bedömning är att upphandlande organisationer som utgörs av statliga myndigheter, kommuner och regioner, och privaträttsliga organ som agerar på uppdrag av sådana myndigheter, kan om det är nödvändigt behandla personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse.<sup>4</sup> SKR välkomnar detta klargörande. Utredningen fann dock att nödvändigt stöd för behandling av känsliga personuppgifter kopplat till hälsa i ovan nämnda situationer saknas och föreslår därför att ett sådant stöd införs i upphandlingslagarna.<sup>5</sup> SKR tillstyrker detta förslag.

Det uppdrag som utredningen gavs i denna del var synnerligen avgränsat varför behov kvarstår av en bredare utredning avseende vilket rättsligt stöd för behandling av personuppgifter som upphandlande organisationer generellt sätt saknar. Att det i dagsläget saknas en tydlighet avseende möjligheterna att behandla personuppgifter är en bidragande orsak till att upphandlade organisationer brister i sin avtalsuppföljning. Leverantörer som av olika anledningar inte vill medverka till avtalsuppföljningen kan använda argumentet att det är osäkert om det är tillåtet att behandla de relevanta personuppgifterna. Även leverantörer som vill medverka till avtalsuppföljningen kan ibland tveka på grund av rädsla att bryta mot dataskyddsförordningen. Ökad tydlighet i denna del skulle leda en mer effektiv avtalsuppföljning för alla upphandlande organisationer.

### **Nationella uteslutningsgrunder bör utredas**

Under vissa förutsättningar är det möjligt att anpassa EU-direktivens uteslutningsgrunder. I Sverige har detta aldrig gjorts tidigare men mot bakgrund av nuvarande problem med välfärdsbrottslighet bör möjligheten till detta utredas. Möjligheten till och lämpligheten av följande anpassningar bör ingå i en sådan utredning.

---

<sup>3</sup> Kommittédirektiv Dir. 2022:50 s. 6-7.

<sup>4</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU 2023:43, s. 259.

<sup>5</sup> En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter, SOU 2023:43, s. 270.

Det bör utredas om omfattningen av uteslutningsgrunden kopplad till om leverantören har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, 13 kap. 3 § p. 1 LOU, till viss del kan och i så fall bör kodifieras. En sådan kodifiering skulle inte begränsa det potentiella tillämpningsområdet av denna uteslutningsgrund utan enbart fastställa en hård kärna när den är tillämplig. En sådan tydlighet skulle ha ett symbolvärde och göra uteslutningsgrunden lättare att tillämpa för mindre resursstarka upphandlande organisationer.

Det bör utredas hur brottskatalogen i 13 kap. 1 § LOU kan konverteras till att enbart ange svenska brott.<sup>6</sup> Eftersom denna konvertering inte gjorts i Sverige har nu aktuell utredningen varit tvungen att föreslå att Bolagsverket först granskar träffar i belastningsregistret och därefter enbart vidareförmedlar uppgifter relevanta för uteslutning. Detta tillvägagångssätt är resurskrävande för Bolagsverket och potentiellt tidsödande för upphandlande organisationer.

Det är endast uteslutningsgrunderna kopplade till vissa listade brott i 13 kap. 1 § LOU som har en personkrets kopplad till sig. Vid förekomst av ett av de listade brotten kan uteslutning ske om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören. Det har ingen avgörande betydelse om det uteslutningsgrundade brottet begicks inom ramen för leverantörens verksamhet eller av företrädaren i ett annat sammanhang. För samtliga av de andra uteslutningsgrunder finns ingen personkrets angiven. Detta har i vissa fall lett till att svenska domstolar enbart godkänt uteslutningar när den uteslutningsgrundande omständigheten är direkt kopplad till leverantörens verksamhet men inte när den är kopplad till en av leverantörens företrädare i ett annat sammanhang. Oseriösa eller rent av kriminella aktörer är väl medvetna om denna svaghet i kontrollsystemet och kan lätt undgå uteslutning för tidigare gärningar genom att t.ex. starta ett nytt aktiebolag. Med hjälp av den nya möjligheten till att skapa egna uteslutningsgrunder under tröskelvärdena har Göteborgs kommun framgångsrikt börjat att motverka detta upplägg genom att själva definiera en personkrets.<sup>7</sup> För att säkerhetsställa att samma möjlighet ges vid upphandlingar över tröskelvärdena bör det utredas för vilka av uteslutningsgrunder i 13 kap. 2-3 §§ LOU som en personkrets kan och i så fall bör kopplas.

---

<sup>6</sup> Leverantörer som är etablerade utanför Sverige kan hanteras genom en separat hänvisning till listan med brott enligt EU-rättsakterna enligt nuvarande 13 kap. 1 § LOU. Denna lista kan med fördel placeras i en bilaga till de svenska upphandlingslagarna.

<sup>7</sup> Se Förvaltningsrättens i Göteborgs dom av den 2023-06-19 i mål 4448-23.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg  
Verkställande direktör

Sara Catoni  
Avdelningschef