

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning/Enheten för offentlig upphandling
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över promemorian En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten är mycket positiv till att det lämnas förslag till ett nytt system för leverantörskontroll. Det förslag till system för leverantörskontroll som lämnas i betänkandet är ett viktigt första steg för att förbättra förutsättningarna för en effektiv kontroll av leverantörer.

Upphandlingsmyndigheten vill emellertid framhålla behovet av ytterligare åtgärder för att åstadkomma en effektiv leverantörskontroll. Bland annat bör det genomföras en översyn av regleringen avseende befintliga uteslutningsgrunder i syfte att försöka minimera behovet av en analys av domar vid bedömningen av om det föreligger sådan brottslighet som kan utgöra skäl för uteslutning. Nuvarande reglering av uteslutningsgrunder är inte en samhällsekonomiskt effektiv lösning, och förslaget i betänkandet hanterar inte den problematiken. Det är även angeläget med en översyn av uteslutningsgrunderna för att se över hur utformningen kan anpassas i syfte att motverka bland annat välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet.

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Upphandlingsmyndigheten välkomnar också att det föreslås ny reglering avseende rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning. Vad gäller sådan reglering vill Upphandlingsmyndigheten samtidigt understryka att det är angeläget att den träder i kraft så snart som möjligt. Regleringen är en förutsättning för att bland annat arbetsrättsliga hänsyn ska kunna beaktas i enlighet med krav som följer av upphandlingslagstiftningen.

Generella synpunkter

Ett angeläget behov av en mer välfungerande leverantörskontroll Upphandlingsmyndigheten har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat att möjligheten för upphandlande organisationer att systematiskt kontrollera privata aktörers regelefterlevnad och seriositet är förknippad med en rad svårigheter. I dagsläget saknas bland annat rättsligt utrymme för upphandlande organisationer att kontrollera företrädare i belastningsregistret.¹ En tillräcklig kontroll kan med andra ord inte göras i praktiken.

En stor del av problematiken med leverantörskontroller kan härledas till avsaknaden av en stabil och enhetlig ordning för elektronisk tillgång till de myndighetsuppgifter som behövs för prövningen av leverantörer i upphandlingsförfaranden, särskilt uppgifter ur belastningsregistret.² Att de upphandlande organisationerna ges effektiva och rättssäkra verktyg för att kunna pröva och följa upp leverantörer är en förutsättning för att motverka att oseriösa företag tilldelas kontrakt. Detta är närmast en förutsättning för att rättssäkert och effektivt kunna kontrollera aktörers seriositet. Att upphandlande organisationer får elektronisk tillgång till sådana uppgifter ligger även i linje med ambitionen att använda digitaliseringens möjligheter för att utveckla den offentliga förvaltningen.

Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten tillskrev i en gemensam skrivelse i mars 2017 Finansdepartementet med anledning av kravet på sådan registerkontroll som följer av upphandlingslagarna. Myndigheterna framhöll att en möjlig lösning vore att ge en myndighet i uppdrag att utfärda ett bevis som visar om leverantören eller dess företrädare har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som ska medföra uteslutning. Den myndighet som ansvarar för utfärdandet av detta bevis kan då ges behörighet att kontrollera leverantörens företrädare i belastningsregistret.

Ett viktigt första steg för att förbättra leverantörskontroller

Upphandlingsmyndigheten är mycket positiv till att frågan om registerkontroll nu har utretts och till förslaget att upphandlande organisationer ska bistås med att inhämta

¹ Se bland annat Upphandlingsmyndighetens remissvar angående SOU 2019:19 Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd från 5 juni 2019, dnr. UHM-2019-0157, samt Upphandlingsmyndighetens remissvar angående SOU 2019:42 Digifysiskt värddval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet från den 14 oktober 2020, dnr. UHM-2019-0237. Se även Upphandlingsmyndigheten och Polismyndighetens skrivelse Belastningsregistrets användning i offentlig upphandling från den 10 mars 2017, Upphandlingsmyndighetens dnr. UHM-2017-0083, Polismyndighetens dnr. A101.205/2017.

² Se bland annat prop. 2015/16:195 del 2 s. 770–771. Upphandlingsmyndigheten har tidigare påtalat detta i sitt remissvar avseende Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknads-politisk verksamhet (Ds 2021:27), den 10 november 2021, UHM-2021-0183.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

delar av relevant information ur befintliga myndighetsregister. Ett sådant stöd är ett viktigt steg i rätt riktning för att förbättra förutsättningarna för en effektiv leverantörskontroll.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att Bolagsverket ges i uppgift att tillhandahålla den aktuella tjänsten, och att systemet ska kunna nyttjas vid sådan kontroll som omfattas av upphandlingslagarnas, valfrihetslagarnas och ersättningslagarnas tillämpningsområde.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker också att systemet ska kunna nyttjas vid kontroll av uteslutningsgrunder i vissa situationer som inte regleras i lag, såsom vid uppföljning och vid krav på underleverantörer. Vad gäller regleringen av förutsättningarna för att nyttja systemet vid sådana situationer kvarstår emellertid vissa utmaningar.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker vidare att tjänsten initialt avgränsas till kontroll av de uteslutningsgrunder som utredningen föreslår, och till uppgifter i befintliga register.

Behov av översyn av genomförande av brottskatalogen

Upphandlingsmyndigheten anser förvisso att det är mycket positivt att förslaget medför att de fall då upphandlande organisationer eller leverantörer behöver analysera domar i samband med prövning av uteslutningsgrunder minskar. Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att det inte heller är önskvärt att Bolagsverket ska behöva göra en preliminär bedömning av domar innan uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut till upphandlande organisationer. Behovet av en sådan bedömning bör i vart fall minimeras.

Upphandlingsmyndigheten förordar i stället att det svenska genomförandet av brottskatalogen i upphandlingsdirektiven i första hand ses över i syfte att begränsa behovet av sådana bedömningar. Såvitt framgår av betänkandet ingick inte en sådan översyn i utredningens uppdrag. Upphandlingsmyndigheten anser att det är otillfredsställande att de obligatoriska uteslutningsgrunderna avseende brott är utformade på ett sådant sätt att det i flertalet fall finns ett behov av bedömning av om en dom ska leda till uteslutning i det enskilda fallet. Den befintliga lösningen motverkar en effektiv offentlig affär. Utformningen medför en administrativ belastning och riskerar i sig att medföra förseningar i enskilda upphandlingar. Även om det kan förväntas finnas vinster med att delar av bedömningen placeras på en aktör, på sätt som föreslås i betänkandet, föreligger det ett behov av att minska utrymmet för bedömning av domar oavsett om början att göra en sådan bedömning åläggs upphandlande organisationer, leverantörer eller Bolagsverket.

Upphandlingsmyndigheten vill också framhålla att de beräkningar om antalet uppskattade granskningar av domar som anges i betänkandet baseras på ett osäkert underlag, som bland annat inte omfattar alla typer av granskningar som omfattas av

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

förslaget. Behovet är således under alla omständigheter större än de siffror som framgår av betänkandet.

Ett angeläget behov av fortsatt utredning och regelreformer
Upphandlingsmyndigheten vill understryka att de förslag som lämnas i betänkandet endast utgör ett första steg i arbetet med att tillgodose en effektiv leverantörskontroll som motverkar att det offentliga anlitar oseriösa leverantörer.

Som anføres ovan finns det behov av att se över genomförandet av obligatoriska uteslutningsgrunder rörande brott. Det noteras också att befintliga uteslutningsgrunder som hänför sig till brott och betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter inte har utformats med utgångspunkt i en nationell kartläggning av vilka hänsyn som är relevanta, och rättsligt möjliga, att beakta för att motverka bland annat välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning medger unionsrätten att medlemsstaterna i nationell rätt i viss utsträckning preciserar uteslutningsgrunderna i upphandlingsdirektiven och det står klart att det är tillåtet att göra frivilliga uteslutningsgrunder obligatoriska. Det finns också ett visst utrymme att tillföra regelverket nationella uteslutningsgrunder.³ Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget med en översyn av regelverket med utgångspunkt i dessa perspektiv. I samband med detta bör även frågan om att utveckla och precisera bestämmelserna om vilka aktörer med anknytning till leverantören som ska och får kontrolleras vid tillämpning av de olika uteslutningsgrunderna ses över. En sådan översyn bör avse såväl obligatoriska som fakultativa uteslutningsgrunder (se även nedan kommentar till avsnitt 6, avsnitt 6.2 , avsnitt 6.2.7 och avsnitt 8.6.1).

Även inrättandet av det föreslagna systemet för samordnad registerkontroll kommer sannolikt förutsätta anpassningar av olika regelverk och föranleda behov av utvärdering. Det är därför en fördel om systemet i så stor utsträckning som möjligt regleras i förordningsform, vilket gör det enklare att över tid reformera och utveckla det föreslagna systemet.

Upphandlingsmyndigheten anser, mot bakgrund av de behov av översyn av regleringen som har noterats ovan, att det vore värdefullt om en utredning tillsätts redan under arbetet med att införa systemet. En sådan utredning kan också följa arbetet med införandet av systemet och snabbt lämna förslag till regelreformer och när behov uppstår.

Vikten av dialog med systemleverantörer

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget också poängtera vikten av en dialog med de aktörer som tillhandahåller befintliga upphandlingsverktyg, och eventuella andra system som nyttjas av upphandlande organisationer, såsom kreditupplysningstjänster, vid utformningen av Bolagsverkets system för att tillhandahålla uppgifter.

³ Jfr. EU-domstolens dom i mål C-213/07, *Michaniki*.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Övriga förslag

Vad gäller utredningens övriga förslag vill Upphandlingsmyndigheten särskilt framhålla vikten av att lösa problematiken med hantering av personuppgifter vid uppföljning av upphandlingar. Erforderlig reglering måste införas så att rättsläget blir helt klart och hantera de till synes motstridiga krav som följer av upphandlingsrätten, respektive regleringen avseende skydd för behandling av personuppgifter i bland annat dataskyddsförordningen.⁴ Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget understryka att det är angeläget att sådan reglering träder i kraft så snart som möjligt (se även nedan avsnitt 14).

Synpunkter på särskilda avsnitt

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

10 kap. 11 §

Se nedan kommentar till 4 kap. 21 § LOU, i tillämpliga delar.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

19 kap. 3 c §

Den föreslagna bestämmelsen syftar till att bryta anbudssekretessen för att möjliggöra ett sådant system för leverantörskontroll som föreslås i betänkandet. Avsikten är att göra det möjligt för upphandlande organisationer att vända sig till andra myndigheter för att kontrollera leverantörer, trots att anbudssekretess gäller. Den ska även göra det möjligt för den myndighet som erhållit en begäran om kontroll att redogöra för resultatet av kontrollen till den upphandlande organisation som begärt kontrollen.

Upphandlingsmyndigheten anser att den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas på ett sådant sätt att det inte uppstår oklarheter om att anbudssekretessen för nödvändiga uppgifter bryts i samtliga de situationer då det råder anbudssekretess (se nedan kommentar till avsnitt 7.4).

30 kap. 25 d §

Se ovan kommentar avseende 19 kap. 3 c § OSL.

35 kap 1 §

Vad som avses med begreppet uppföljning bör förtydligas (se nedan avsnitt 7.1.2).

35 kap. 10 e §

Det bör övervägas om det ska förtydligas att endast uppgifter som är nödvändiga för kontroll lämnas ut (se även kommentar till 10 § förordningen om registerkontroll, samt nedan kommentar till avsnitt 7.1.3).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

1 kap. 2 a §

Se nedan kommentar till 1 kap. 2 § LOU.

1 kap. 15 §

Se nedan kommentar till 4 kap. 21 § LOU, i tillämpliga delar.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

1 kap. 2 §

Enligt förslaget ska lagen även gälla ”vid uppföljning” av kontrakt och ramavtal som tecknats efter en upphandling. Att begreppet uppföljning förs in i den aktuella bestämmelsen är ett led i att möjliggöra att Bolagsverkets system för leverantörskontroll även kan nyttjas vid uppföljning (se betänkandet avsnitt 7.1.4). Det syftar också till att möjliggöra införandet av bestämmelser som åtgärdar problematiken med personuppgifter och uppföljning av kontrakt (se betänkandet avsnitt 12.4.2).

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att systemet ska kunna användas vid uppföljning av kontrakt, och är också mycket positiv till att det införs bestämmelser som underlättar uppföljning av kontrakt. Upphandlingsmyndigheten avstyrker emellertid den utformning av bestämmelsen som föreslås av utredningen. Det föreslås också att begreppet uppföljning förtydligas (se även kommentarer till avsnitt 7.1.4, Följdändringar i upphandlingslagarna, och avsnitt 12.4.2).

4 kap. 20 §

Se kommentar till avsnitt 7.1.4.

4 kap. 21 §

Bestämmelsens första stycke kan, i stället, förslagsvis utformas enligt följande:

”Personuppgifter om hälsa får behandlas vid uppföljning av ramavtal och kontrakt som ingåtts efter en upphandling där det har ställts krav på, angetts villkor om, eller i övrigt tas hänsyn till sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor, om det är nödvändigt för att kontrollera att ramavtalet eller kontraktet fullgörs i enlighet med dessa krav, villkor eller hänsyn.”

Det bör även övervägas om uppgifter om medlemskap i fackförening ska omfattas av bestämmelsen (se kommentar till avsnitt 12.4.2).

19 kap. 3 b §

Se kommentar avseende motsvarande bestämmelse i direktivstyrd upphandling i tillämpliga delar (se även nedan avsnitt 12.4.3)

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

1 kap. 2 §

Se ovan kommentar till 1 kap 2 § LOU.

4 kap. 19 §

Se ovan kommentar till 4 kap. 21 § LOU.

19 kap. 3 b §

Se ovan kommentar till 19 kap. 3 b § LOU.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

1 kap. 2 §

Se ovan kommentar till 1 kap 2 § LOU.

4 kap. 13 §

Se ovan kommentar till 4 kap. 21 § LOU.

15 kap. 4 b §

Se ovan kommentar till 19 kap. 3 b § LOU.

1.11 Förslag till förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling

2 §

I bestämmelsen regleras förordningens tillämpningsområde.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till det föreslagna tillämpningsområdet. Begreppen kontroll, uppföljning och underleverantör innebär emellertid vissa utmaningar, och bör förtydligas. Se kommentarer till avsnitt 8.2.2.

3 §

Bestämmelsen innehåller en upplysning om att den samordnade registerkontrollen har begränsats på så sätt att kontroll av utländska juridiska person och utländska juridiska näringsidkare inte omfattas. Av betänkandet framgår att den samordnade registerkontrollen inte heller omfattar situationen då offentliga organisationer är leverantörer. Detta framgår förvisso indirekt av förslag till ny bestämmelse i förordningen om belastningsregister, men bör även upplysningsvis framgå av den aktuella bestämmelsen. Även en sådan upplysning är ett viktigt led i att förtydliga omfattningen av den samordnade registerkontrollen för upphandlande organisationer.

8 §

Vad gäller Bolagsverkets preliminära bedömning av domar, se kommentarer till avsnitt 6.2 och 8.6.1.

Vad gäller bestämmelsens andra stycket noteras att det inte uttryckligen hänvisas till annan sådan kontroll av motsvarande uppgifter som kan ske enligt de lagar som

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

omfattas av bestämmelsen, och att det finns behov av förtydligande i dessa avseenden. Bland annat hänvisas till kontroll som avses i 13 kap. 1 § 1 LOU, men det hänvisas inte till kontroll av motsvarande uppgifter som görs med stöd av andra bestämmelser i samma lag, såsom 19 kap. 17 §, LOU, 17 kap. 13 § andra stycket LOU och direktupphandling enligt 19 a kap LOU.

9 §

Enlig den föreslagna bestämmelsen får Bolagsverket, när det enligt 8 § andra stycket krävs en bedömning, handlägga ärenden som rör begäranden om kontroll eller utbyten av bevis som avses i 2 § 1–3 eller 6 med förtur. Förslaget innebär att Bolagsverket, vid bedömning av om en belastningsuppgift är relevant, får behandla ärenden som inte avser kontroll i samband med uppföljning av kontrakt eller ramavtal med förtur. För det fall utredningens förslag att Bolagsverket ska göra en preliminär bedömning av domar antas så avstyrker Upphandlingsmyndigheten förslaget till utformning av den nu aktuella bestämmelsen. Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att bestämmelsen vid dessa förhållanden i stället bör utformas som ett skyndsamhetskrav, eller ett krav på att handlägga ärenden inom viss tid (se kommentar avsnitt 8.6.2).

10 §

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra uppföljning och kompletterar förslaget till sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. 10 e § OSL. Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma att det kan vara lämpligt att det framgår av bestämmelsen att det ska röra sig om uppgifter som är nödvändiga för att genomföra sådan uppföljning. Vad gäller behovet av att förtydliga begreppet uppföljning hänvisas till kommentar avseende avsnitt 8.2.2.

11 §

Enligt utredningen innebär Bolagsverkets hantering endast ett led i ett beredningsförfarande och det föreslås att verkets beslut inte ska vara överklagbara. Det är förvisso önskvärt om systemet kan utformas på så sätt att Bolagsverket inte utmynnar i ett överklagbart beslut. Upphandlingsmyndigheten saknar emellertid en fördjupad analys av hur förslaget förhåller sig till förvaltningsrätten, samt till unionsrättens krav på transparens, dokumentation och rättsmedel, och avstyrker därför förslaget (se kommentarer till avsnitt 8.8).

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

16 h §

Förslaget innebär att det införs en sekretessbrytande bestämmelse som medger att vissa uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut till Bolagsverket. Se kommentarer till avsnitt 7.1.1.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

5. Bolagsverket ska tillhandhålla ett system för samordnad registerkontroll

Upphandlingsmyndigheten är mycket positiv till förslaget att inrätta en centraliserad myndighetsfunktion för att bistå med kontroller enligt upphandlingslagarna, valfrihetslagarna och ersättningslagarna.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att Bolagsverket pekas ut som den myndighet som ska tillhandahålla den samordnade registerkontrollen.

6 Vad bör kontrollen omfatta

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att systemet, av effektivitetsskäl, inledningsvis endast ska omfatta uppgifter som avser uteslutningsgrunder som är gemensamma för flertalet upphandlingar och valfrihetssystem.

Det är då rimligt att avgränsningen görs till uppgifter som avser kontroll avseende uteslutning till följd av brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt avseende kvalificerade ekonomiska svårigheter.

Upphandlingsmyndigheten vill emellertid framhålla att det föreslagna systemet inte utgör en komplett lösning för en effektiv leverantörskontroll. Systemet bör kunna byggas ut för att omfatta fler uppgifter. Det finns också anledning att se över genomförandet av brottskatalogen i uteslutningsgrunderna (se nedan avsnitt 6.2). Det finns vidare behov av en mer övergripande översyn av befintliga uteslutningsgrunder med utgångspunkt i en nationell kartläggning av vilka hänsyn som bör beaktas i syfte att effektivt motverka bland annat välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. I detta sammanhang bör även frågan om att utveckla och precisera bestämmelserna om vilka aktörer med anknytning till leverantören som ska och får kontrolleras vid tillämpning av de olika uteslutningsgrunderna ses över.⁵ En sådan översyn bör avse såväl obligatoriska som fakultativa uteslutningsgrunder. Enligt Upphandlingsmyndigheten är detta en central fråga för att möjliggöra en effektiv kontroll som motverkar förekomsten av oseriösa leverantörer (se även nedan kommentar till avsnitt 6.2.7). Det kvarstår vidare osäkerheter om hur kontroll ska ske när offentliga organisationer lämnar anbud.

Även inrättandet av det föreslagna systemet för samordnad registerkontroll kommer sannolikt förutsätta anpassningar av olika regelverk som inte idag kan förutses. Systemet kommer även behöva utvärderas utifrån olika aspekter när det väl är på plats. De av utredningen lämnade författningsförslagen kan alltså behöva anpassas under åren fram till systemet är på plats, och även därefter, vilket förutsätter att de regelverk som kringgärdar systemet måste kunna anpassas under implementeringstiden.

Upphandlingsmyndigheten föreslår mot denna bakgrund att regeringen redan under införandet av det nya systemet tillsätter en särskild utredare som följer arbetet, och

⁵ Jfr. bland annat EU-domstolen dom i mål C-178/16, *Mantovani*.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

kan bistå i behovet av regelreformer. En sådan utredare skulle även kunna ges i uppdrag att lämna förslag på ytterligare myndighetsregister som kan anslutas till systemet och på mer generella åtgärder för att underlätta leverantörskontroll och för att motverka arbetskriminalitet.

6.2 Kontroll av brott

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att det föreslagna systemet för att tillhandahålla uppgifter till upphandlande organisationer för leverantörskontroll ska omfatta uppgifter om samtliga brott som potentiellt ska leda till utslutning.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare uppmärksammat att en effektiv registerkontroll av leverantörer vid upphandling bland annat förutsätter närmare klargöranden om vilka svenska brott som motsvarar de brott som ska leda till utslutning. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig inte över den straffrättsliga bedömningen i dessa delar, men är mycket positiv till utredningens ansats att förtydliga vilka brott som berörs.

Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att det är angeläget att det svenska genomförandet av brottskatalogen i upphandlingsdirektiven omgående ses över. Översynen bör ske i syfte att precisera de brott som motsvarar de olika unionsrättsakterna och ta ställning till möjligheter att överimplementera vissa av rättsakterna i syfte att få till en bättre överensstämmelse med de brott som förekommer i svensk rätt. En sådan översyn bör avse såväl upphandlingslagstiftningen som valfrihetssystem, och kan med fördel ske parallellt med att införandet av det aktuella systemet för leverantörskontroll förbereds.

Utredningens analys belyser med önskvärd tydlighet förbättringspotentialen i det svenska genomförandet av brottskatalogen i upphandlingsdirektivens utslutningsgrunder. Såvitt framgår av utredningen kräver kontrollen av domar ibland en omfattande rättsutredning som inte endast innefattar en avstämning mot förarbetsuttalanden i samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, utan även uttalanden som gjorts med anledningen av de olika EU-rättsakterna som upphandlingslagarna hänvisar till (se även betänkandet s. 320 f).

Upphandlingsmyndigheten anser att det varken är rättssäkert eller samhällsekonomiskt effektivt att direktiven genomförs på ett sådant sätt att det finns ett sådant behov av analyser av brottmålsdomar i samband med enskilda upphandlingar. Såvitt Upphandlingsmyndigheten erfar finns det exempel i andra länder på alternativa lösningar till genomförande som medför mindre administrativ belastning för upphandlande organisationer och leverantörer. Även om en lösning där Bolagsverket gör en preliminär bedömning kan förväntas innebära administrativa vinster, så kvarstår alltså stora delar av problematiken. Det vore önskvärt om Bolagsverkets uppgifter att göra preliminära bedömningar kan minimeras. I betänkandet uppskattas att en procent av de kontroller av belastningsregister som förväntas genomföras av Bolagsverket kan beröras (se betänkandet avsnitt 15, s. 329). Det är mycket oklart exakt hur många kontroller detta avser. Det förekommer

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

uppgifter i betänkandet om att det kan avse minst 2 200 kontroller per år, men underlaget för beräkningen ger för handen att den är i underkant (se även nedan avsnitt 15). Som noteras i betänkandet är detta särskilt problematiskt bland annat när en kontroll begärs inför tilldelning av ett kontrakt, en förnyad konkurrensutsättning eller avser en kontroll av en sökande till ett valfrihetssystem. Ett sådant genomförande orsakar både onödiga administrativa bördor och riskerar att orsaka förseningar i enskilda upphandlingsförfaranden (se även nedan kommentar till avsnitt 8.6.1 och 8.6.2).

Även om Bolagsverket skulle bistå upphandlande organisationer med en initial granskning av domar så är det vidare ytterst den upphandlande organisation som måste besluta om det föreligger skäl för uteslutning. Detta medför att även utredningens förslag innebär att upphandlande organisationer måste besitta kompetens att göra sådana bedömningar beträffande de uppgifter som har lämnats ut av Bolagsverket. En sådan bedömning kräver både tid och sådan kompetens som får antas saknas inom många upphandlande organisationer. I sammanhanget noteras att nästan hälften av alla annonserade upphandlingar genomförs av upphandlande organisationer som upphandlar förhållandevis sällan. De 71 upphandlande organisationer som annonserade fler än 50 upphandlingar vardera 2022 stod tillsammans för 41,3 procent av alla annonserade upphandlingar. 49 procent av de organisationer som annonserade minst en upphandling under 2022 annonserade emellertid endast upphandlingar, och 217 upphandlande organisationer annonserade bara en upphandling under året.⁶

Det är inte önskvärt att upphandlande organisationer, leverantörer eller Bolagsverket ska belastas med sådana straffrättsliga analysuppgifter i den mån detta kan undvikas. Detta är inte till gagn för en effektiv offentlig affär och det gynnar inte heller förtroendet för det offentligas anskaffningar. Att regelverket för uteslutning utformas på ett sådant sätt att upphandlande organisationer och anbudsgivare snabbt får visshet i fråga om det föreligger grund för uteslutning är en väsentlig förutsättning för regelverkets legitimitet, för att bibehålla marknadens förtroende för den offentliga affären och för leverantörernas vilja att lämna anbud i offentliga upphandlingar.⁷ Även om utredningens förslag om samordnad registerkontroll inte genomförs finns det starka argument för att göra en sådan översyn av genomförandet av brottskatalogen som Upphandlingsmyndigheten förordar. Som utredningen noterat utgör kravet på analys av domar i nuläget i praktiken inte ett problem för upphandlande organisationer, då de, i avsaknad av möjlighet till registerkontroll, vanligen använder sig av sanningsförsäkringar. Den nuvarande lösningen med sanningsförsäkringar innebär emellertid att leverantörer belastas med uppgiften att göra en sådan analys, vilket inte är tillfredsställande.

Avslutningsvis noteras att det förvisso är viktigt att systemet med sanningsförsäkringar ersätts av en lösning som erbjuder bättre förutsättningar för en

⁶ [Tjänster vanligast att upphandla 2022 | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁷ Jfr. Prop. 2021/22:120 s. 33 beträffande avvägningar vid krav på domstolars handläggning.

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

verklig effektiv kontroll av leverantörer. Det är emellertid också viktigt att detta inte sker på bekostnad av en ökad administrativ börda för samtliga inblandande parter.

Upphandlingsmyndigheten anser att detta sammantaget föranleder behov av att genomförandet av brottskatalogen ses över.

6.2.7 Vilken personkrets bör kontrollen i belastningsregistret omfatta?

En effektiv leverantörskontroll förutsätter att det så långt det är möjligt klargörs vilken personkrets som omfattas av krav på kontroll. Upphandlingsmyndigheten välkomnar därför utredningens analys av personkretsen.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att det härutöver även kan finnas behov av prövning av ytterligare personer som företräder leverantörer. Det kan till exempel handla om projektledare, ägare med bestämmande inflytande, personer med generalfullmakt eller andra personer vars tillförlitlighet i den enskilda upphandlingen är av särskild vikt. Det handlar alltså om personer med ett inflytande över den juridiska personen som kan jämföras med de registrerade företrädare som anges i utredningens författningsförslag. Mot denna bakgrund skulle systemet kunna utformas på så sätt att den upphandlande organisation skulle kunna begära registerkontroll av även andra särskilt angivna personer. En sådan utökad kontroll skulle emellertid möjligen förutsätta en ändring av upphandlingslagarna. Systemet för samordning registerkontroll skulle också kunna utformas så att en sådan funktion kan skapas över tid. Upphandlingsmyndigheten anser att även frågan om vilka aktörer med anknytning till leverantören som ska och får kontrolleras vid tillämpning av de fakultativa uteslutningsgrunderna bör bli föremål för närmare analys.⁸ Enligt Upphandlingsmyndigheten är detta centrala frågor för att möjliggöra en effektiv kontroll som motverkar förekomsten av oseriösa leverantörer.

Upphandlingsmyndigheten noterar också att förslaget inte omfattar situationen då offentliga organisationer agerar leverantörer, och att det alltså inte står klart hur den relevanta personkretsen ska avgränsas i dessa situationer (se avsnitt 8.2.2).

Även dessa utestående frågor avseende personkretsen är förslagsvis något som kan hanteras inom ramen för en sådan utredning som Upphandlingsmyndigheten föreslår (se ovan avsnitt 6).

7 Sekretess

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att det är angeläget att det möjliggörs att aktuella uppgifter om bland annat brott kan kontrolleras med stöd i belastningsregistret på det sätt som förutsätts i bland annat 15 kap. 7 § LOU.

⁸ Jfr "connected persons" i UK Procurement Act 2023, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/enacted>. Jfr. även EU-domstolens dom i mål T-457/10, *Evropaiki Dynamiki*, samt resonemang om utrymmet att beakta företrädarens ansvar i EU-domstolens dom i mål C-178/16, *Mantovani*, p.33-36.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att behovet av att göra sådana kontroller är omfattande. Upphandlingsmyndigheten instämmer också i att en förutsättning för att möjliggöra sådana kontroller bland annat är att det införs bestämmelser som hanterar problematik avseende sekretessfrågor. Upphandlingsmyndigheten välkomnar att utredningen lämnar förslag som syftar till att åtgärda delar av denna problematik.

7.1.1 Sekretessbrytande bestämmelse för uttag av uppgift från belastningsregistret

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att det införs sekretessbrytande bestämmelser för att skapa förutsättningar för den utpekade myndigheten att inhämta uppgifter ur belastningsregistret avseende de brott och de företrädare som har identifierats av utredningen. Att den sekretessproblematik som uppstår vid hanteringen av sådana uppgifter åtgärdas är en viktig förutsättning för en effektiv leverantörskontroll.

Av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen följer att endast uppgifter om brott som utredningen bedömer potentiellt är relevanta vid fastställande av om det finns skäl för uteslutning får lämnas ut till Bolagsverket. Av bestämmelsen följer vidare att uppgifterna endast får lämnas i ärenden som rör kontroll enligt upphandlingslagarna, valfrihetslagarna, ersättningslagarna och vid uppföljning av kontrakt som tecknats efter sådana upphandlingar eller införandet av valfrihetssystem, samt att uppgifter endast får lämnas i fråga om personer som ingår i den kontrollerades relevanta personkrets.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att det är sannolikt att såväl praxisutvecklingen som förändringar av straffrätten kan medföra behov av ändringar i bestämmelsen. Det noteras också att Upphandlingsmyndigheten föreslår att genomförandet av straffkatalogen i upphandlingsdirektivens uteslutningsgrunder avseende brott bör ses över, och att även personkretsen ses över (se ovan avsnitt 6, 6.2 och 6.2.7). En sådan översyn kan även föranleda behov av att se över förslagen som avser sekretessbrytande bestämmelser.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att bestämmelsen ska möjliggöra utlämnande av uppgifter av brott vid kontroll även i samband med uppföljning och vad gäller underleverantörer. I enlighet med vad som anförs nedan i avsnitt 8.2.2. innebär emellertid begreppen kontroll, uppföljning och underleverantör vissa utmaningar, och bör förtydligas.

7.1.2 Kompletterande sekretessbestämmelse

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att det införs kompletterande sekretessbestämmelser för behandling av uppgifter ur belastningsregistret hos Bolagsverket och upphandlande organisationer. Vad gäller behovet av att förtydliga begreppet uppföljning hänvisas till resonemang i avsnitt 7.1.4 och 8.2.2.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

7.1.3 Sekretessbrytande bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas till enskilda i vissa fall

I betänkandet föreslås en bestämmelse som möjliggör att uppgifter ur belastningsregister ska kunna lämnas från Bolagsverket till upphandlande organisationer som inte omfattas av OSL och från upphandlande organisationer till enskilda i de fall som detta regleras i bland annat upphandlingslagarna. Det bör övervägas om bestämmelsen bör ange att detta endast ska ske när det är nödvändigt.

Upphandlingsmyndigheten noterar att utredningen gör bedömningen att de belastningsuppgifter som Bolagsverket tillhandahåller inte bör behandlas i de elektroniska upphandlingsverktyg som normalt används av upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten noterar att dessa verktyg nyttjas bland annat i syfte att uppfylla de krav på kommunikation som regleras i bland annat art. 21-22 i LOU-direktivet⁹ och i bilaga IV till detta direktiv. Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att det hade medfört praktiska fördelar om upphandlande organisationer kan hantera samtliga de uppgifter som Bolagsverket föreslås tillhandahålla inom ramen för de upphandlingsverktyg som de normalt nyttjar vid sina upphandlingsförfaranden.

7.1.4 Tystnadsplikt

Upphandlingsmyndigheten saknar förtydliganden om hur de föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt förhåller sig till hanteringen av uppgifter från utländska kriminalregister, och till situationen då uppgifter hanteras av enskild i annat land.

Följändringar i upphandlingslagarna

Utredningen föreslår att upphandlingslagarna tillförs skrivningar om att tillämpningsområdet för dessa lagar ska utökas till att även omfatta uppföljning av kontrakt och ramavtal. Förslaget syftar till att möjliggöra de bestämmelser om tystnadsplikt som föreslås av utredningen som ett led i förslaget om införande av det system som Bolagsverket ska tillhandahålla. Det är också ett led i förslaget att åtgärda problematiken med hantering av personuppgifter vid uppföljning av avtal (jfr avsnitt 12.4.2).

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att systemet för leverantörskontroll även ska kunna tillämpas vid uppföljning. Förslaget till utformning av nya bestämmelser innebär emellertid att lagarnas generella tillämpningsområde utökas väsentligt. Upphandlingsmyndigheten avstyrker den generella formulering som utredningen föreslår. Det kan antas att den föreslagna formuleringen får konsekvenser i betydligt fler sammanhang än det som är syftet med det aktuella förslaget. Bland annat uppstår frågor om hur de grundläggande principerna förhåller sig till det uppföljande skedet av upphandlingen.

⁹ Direktiv 2014/24/EU

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Det befintliga upphandlingsregelverket innefattar förvisso vissa krav som tangerar upphandlingens uppföljande skede. Bland annat följer det av EU-domstolens praxis att det inte är förenligt med likabehandlingsprincipen och transparensprincipen att ställa krav i en upphandling som den upphandlande organisationen inte har för avsikt, eller möjlighet, att följa upp.¹⁰ Det förhållande att regelverket inte tillåter väsentliga förändringar av kontrakt och ramavtal påverkar också indirekt betydelsen av uppföljning av upphandlingar.¹¹ En sådan generell utökning av tillämpningsområdet som föreslås medför dock en avsevärd förändring i förhållande till gällande rätt. Någon motsvarande reglering finns inte i det direktiv som lagen genomför. Betänkandet saknar närmare utredning och överväganden om effekterna av en sådan utformning av lagstiftningen.

Om tillämpningsområdet för lagarna behöver justeras för att möjliggöra utredningens övriga förslag föreslås att detta i stället görs genom mer specifika formuleringar som tydligt avgränsas till det specifika behovet.

Det noteras också att begreppet uppföljning inte definieras i upphandlingslagarna och i LOV. Upphandlingsmyndigheten anser att det tydligt bör framgå vad som avses med uppföljning, och i vilka sammanhang det blir aktuellt att tillämpa det aktuella systemet (se även kommentar till avsnitt 8.2).

7.4 Anbudssekretess

Upphandlingsmyndigheten noterar att utformningen av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen ger intryck av att inte omfatta samtliga de situationer som föreslås omfattas av det aktuella systemet för kontroll, och då det råder anbudssekretess. Det saknas exempelvis uttrycklig hänvisning till bestämmelser om kontroll på motsvarande grunder som genomförs i den icke-direktivstyrda regleringen i 19 kap LOU och beträffande direktupphandlingar i 19 a kap. LOU. Upphandlingsmyndigheten saknar resonemang om detta. Upphandlingsmyndigheten anser att den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas på ett sådant sätt att det inte uppstår oklarheter om att anbudssekretessen för nödvändiga uppgifter bryts i samtliga de situationer då det råder anbudssekretess.

8 En ny förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling

Av betänkandet framgår att förslaget till ny förordning om registerkontroll bland annat ska omfatta utbyte av uppgifter under sådana pågående upphandlingsförfaranden som regleras i upphandlingslagarna. De direktiv som upphandlingslagarna genomför ställer särskilda krav på kommunikationen mellan upphandlande organisationer och leverantörer vid sådana förfaranden.¹² Upphandlingsmyndigheten saknar resonemang om hur förslaget till förordning förhåller sig till dessa krav och i vilken mån detta inverkar på förutsättningarna för

¹⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-448/01, *EVN Wienstrom*, p. 51.

¹¹ Se bland annat 17 kap. 8-16 §§ LOU.

¹² Se bland annat art. 22 och Bilaga IV till Direktiv 2014/24/EU.

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

kommunikation och utbyte av information mellan Bolagsverket och de upphandlande organisationer som ska nyttja den registerkontroll som föreslås.

Upphandlingsmyndigheten vill också poängtera vikten av en dialog med de privata aktörer som tillhandahåller sådana verktyg för kommunikation i upphandling vid utformningen av ett system för samordnad registerkontroll.

8.2.2 Tillämpningsområde

Utredningen bedömer att det system för leverantörskontroll som föreslås på sikt kan utvecklas till ett effektivt verktyg, inte bara inom ramen för regelverket som styr den offentliga upphandlingen, utan även när det gäller arbetet för att motverka arbetslivskriminalitet på ett mer övergripande plan. Upphandlingsmyndigheten välkomnar en sådan ambition. Upphandlingsmyndigheten vill emellertid också poängtera vikten av ett fortsatt arbete för att utveckla förutsättningarna för en effektiv leverantörskontroll och för att motverka arbetslivskriminalitet. Ett sådant arbete kan i förlängningen medföra behov av att utöka tillämpningsområdet för det aktuella systemet.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att systemet ska kunna nyttjas vid kontroll som omfattas av upphandlingslagarnas, valfrihetslagarnas och ersättningslagarnas tillämpningsområde. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker också att systemet även ska kunna nyttjas vid kontroll av uteslutningsgrunder i vissa situationer som inte regleras i upphandlingslagstiftningen och i valfrihetslagarna, såsom vid uppföljning och beträffande underleverantörer.

Upphandlingsmyndigheten vill emellertid framhålla att det är viktigt för upphandlande organisationer att det är tydligt vad den samordnade registerkontrollen omfattar, och vad som behöver kontrolleras på annat sätt. Bland annat noteras att förslaget innehåller ett antal begrepp som i sig är otydliga. Vad beträffar begreppen kontroll, uppföljning och underleverantör noteras härvid följande.

Av betänkandet framgår att omfattningen av den samordnade registerkontrollen bland annat har avgränsats till kontroll som avser vissa specifika lagrum. Det bör i vart fall i förarbetena tydligt anges vilka situationer som avses, med hänvisning till lagrum. Bland annat bör det tydligt framgå om systemet ska kunna tillämpas vid exempelvis kontroll av leverantörer vid byte av leverantör enligt 17 kap. 13 § andra stycket LOU, och i samband med direktupphandling enligt bland annat 19 a kap. LOU.

Inte minst av integritetsskäl är det också viktigt att precisera vilka aktiviteter som kan anses utgöra avtalsuppföljning i den mening som avses i den aktuella regleringen. I upphandlingslagarna och valfrihetslagarna saknas en definition avseende begreppet uppföljning.

Det ska också framhållas att det finns anledning att förtydliga vad som avses med begreppet underleverantör i detta sammanhang. Det saknas en entydig definition av

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

detta begrepp inom upphandlingsrätten, och det förekommer att det används med olika innebörd.¹³

Det ska vidare tilläggas att det föreslagna systemet inte i sig innebär att det är möjligt att beakta uteslutningsgrunder i sådana sammanhang där detta inte framgår av lag, och då detta inte heller särskilt har reglerats i en upphandling. Tillämpningsområdet och förutsättningarna för att nyttja systemet för kontroller i dessa sammanhang bör förtydligas.

För att det exempelvis ska vara relevant att genomföra kontroll av uteslutningsgrunder i samband med uppföljning så måste det ha ställts krav i upphandlingen och avtalats särskilt om detta. I upphandlings- och valfrihetslagstiftningen saknas särskild reglering (jfr. betänkandet s. 195) som ställer krav på kontroll av sådana uppgifter som enligt förslaget ska kunna kontrolleras i samband med uppföljning inom ramen för det föreslagna systemet. Uteslutningsgrunderna i bland annat 13 kap. LOU kan tillämpas under tiden upphandlingen genomförs, inte efter att kontrakt och ramavtal har slutits.¹⁴ När upphandlingen väl är avslutad är det inte längre möjligt att utesluta en leverantör från att delta i upphandlingen med stöd av aktuella bestämmelser.¹⁵ Vid upphandlingar över tröskelvärdet har den upphandlande organisationen förvisso en skyldighet att se till att kontrakt och ramavtal som ingås innehåller villkor som gör det möjligt att avsluta kontraktet eller ramavtalet under vissa förutsättningar. Exempelvis ska det vara möjligt att avsluta avtalet i förtid om det visar sig att leverantören vid tidpunkten för beslutet att tilldela kontraktet eller ramavtalet, befann sig i någon av de situationer som anges i 13 kap. 1 § LOU och därför borde ha uteslutits från upphandlingen enligt den bestämmelsen.¹⁶ Inte heller den här skyldigheten omfattar emellertid förutsättningar som uppstår efter tidpunkten för beslutet om tilldelning av kontrakt eller ramavtal.

Vad gäller kontroll av uteslutningsgrunder avseende underleverantörer finns det bland annat i 4 kap. 11 § LOU viss särskild reglering avseende företag vars kapacitet åberopas. Vad gäller underleverantörer i vid mening har möjligheten att tillämpa uteslutningsgrunder inte reglerats uttryckligen. Såvitt framgår av förarbetena är emellertid detta något som kan regleras i särskilda kontraktsvillkor.¹⁷

8.3 Termer och uttryck

Det tekniska systemet enligt SDG

Enligt artikel 14 i SDG-förordningen¹⁸ ska medlemsstaterna tillsammans med kommissionen inrätta ett tekniskt system för gränsöverskridande automatiskt utbyte av bevis. Systemet omfattar uttryckligen förfaranden på vilka LOU- och LUF-

¹³ Jfr. bland annat Prop. 2015/16:195 s. 1127.

¹⁴ Jfr. dock 17 kap. 13 § andra stycket LOU om tillämpning av uteslutningsgrunder vid byte av leverantör.

¹⁵ Jfr. dock 8 kap. 13 § LOU avseende dynamiska inköpsystem.

¹⁶ Se 17 kap. 17 § LOU.

¹⁷ Prop. 2015/16:195 s. 831 f. Jfr. art. 71.6 i Direktiv 2014/24/EU.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen)

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

direktiven är tillämpliga (artikel 14.1). Inrättandet av systemet skulle egentligen ha skett till den 12 december 2023 men är försenat, och såvitt Upphandlingsmyndigheter erfar har upphandlingsområdet prioriterats ner.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att införandet av systemet i upphandlingar väcker en rad juridiska, tekniska och organisatoriska frågor. Enligt vår uppfattning bör inrättandet av systemet införlivas med det föreslagna systemet för samordnad registerkontroll. Det bör med andra ord säkerställas att Sverige genomför det tekniska systemet enligt SDG-förordningen genom systemet för samordnad registerkontroll. Detta bör beaktas i uppdraget till Bolagsverket och i det fortsatta arbetet med att bygga upp systemet.

8.6.1 Endast relevanta belastningsuppgifter ska omfattas av redogörelsen

De är förvisso mycket positivt att förslaget medför att de fall då upphandlande organisationer och leverantörer behöver analysera domar minskar. Upphandlingsmyndigheten vill emellertid framhålla att det föreslagna systemet, som innebär att Bolagsverket ska göra en preliminär bedömning av domar, är det näst bästa alternativet. Förslaget har föranletts av att utredningen konstaterar att bedömningen av vilka svenska brott som motsvarar uteslutningsgrunderna i ett flertal fall kräver en analys av domar i det enskilda fallet. Upphandlingsmyndigheten finner inte skäl att ifrågasätta denna slutsats. Eftersom utredningens direktiv inte omfattar en översyn av befintliga uteslutningsgrunder har Upphandlingsmyndigheten förståelse för att utredningen föreslår en sådan lösning. Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att det i första hand bör genomföras en översyn av genomförandet av brottskatalogen i uteslutningsgrunderna, i syfte att minimera en sådan insats som nu föreslås (se ovan avsnitt 6.2). Upphandlingsmyndigheten noterar också att förslaget om preliminär bedömning föranleder vissa utmaningar beträffande risk för förseningar (se avsnitt 8.6.2), möjlighet till överklagande, och krav på dokumentation (se avsnitt 8.8).

8.6.2 Ärenden som inte rör uppföljning av kontrakt eller ramavtal får behandlas med förtur

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bedömningen att det föreslagna systemet för leverantörskontroll medför risker med tidsfördröjning vid vissa kontroller i upphandlingar och valfrihetssystem. Systemet innebär att upphandlande organisationer måste vända sig till tredje part för att genomföra leverantörskontroll.

Av betänkandet framgår att Bolagsverket som huvudregel förväntar sig kunna ge svar till den upphandlande organisationen inom 24 timmar. Detta är mycket positivt.

Om förslaget att Bolagsverket ska göra en preliminär bedömning av domar antas så kräver emellertid kontrollen i vissa fall en analys, som riskerar att försena beskedet. Kontrollen kräver ibland en omfattande rättsutredning som inte endast innefattar en avstämning mot förarbetsuttalanden i samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, utan även uttalanden som gjorts med anledningen av de olika

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

EU-rättsakterna som upphandlingslagarna hänvisar till (se även betänkandet s. 320 f). I betänkandet uppskattas att det rör sig om en procent av de kontroller som genomförs (se betänkandet avsnitt 15, s. 329). Som konstaterats ovan vilar uppskattningen av det antalet granskningar som kan behöva genomföras på osäker grund, och de siffror som nämns i betänkandet kan på goda grunder antas vara i underkant (se även avsnitt 15).

Som utredningen noterat är behovet av analys av domar särskilt problematiskt när en kontroll begärs inför tilldelning av ett kontrakt, en förnyad konkurrensutsättning eller avser en kontroll av en sökande till ett valfrihetssystem. Upphandlingsmyndigheten vill i detta sammanhang även särskilt uppmärksamma dynamiska inköpssystem, där det finns särskild reglering av tidsfrister.¹⁹ Även vid kontroller i samband med byte av leverantörer enligt bland annat 17 kap. 13 § LOU kan det bli problematiskt om hanteringen drar ut på tiden.

Utredningen föreslår att regleringen ska utformas på ett sådant sätt att Bolagsverket får möjlighet att behandla ärenden som inte avser kontroll vid uppföljning med förtur. Upphandlingsmyndigheten anser att det kan ifrågasätta om detta är en tillräcklig åtgärd.

Att upphandlande organisationer och anbudsgivare snabbt får visshet i fråga om det föreligger grund för uteslutning är av betydelse för att bibehålla marknadens förtroende för den offentliga affären och för leverantörernas vilja att lämna anbud i offentliga upphandlingar.²⁰ Upphandlingsmyndigheten anser därför att regleringen bör utformas på ett sådant sätt att aktuella ärenden ska handläggas skyndsamt, eller inom viss bestämd tid. Att ställa krav på handläggning inom viss tid är också i linje med de krav som ställs i unionsrätten då en medlemsstat har valt att hantera behovet av en effektiv leverantörskontroll genom att införa officiella förteckningar över godkända leverantörer. I art. 64.6 i LOU-direktivet ställs krav på att leverantörer i dessa situationer inom rimlig tid underrättas om det beslut som fattats av den myndighet som upprättar den officiella förteckningen eller av det behöriga certifieringsorganet.

Upphandlingsmyndigheten saknar härutöver resonemang om hur den tidsfördröjning som kan förväntas i de ärenden som omfattar en analys av domar förhåller sig till bestämmelserna om möjlighet att tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering mot bakgrund av synnerlig brådska. Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att brådska till följd av sådan tidsfördröjning som huvudregel är en omständighet av sådan karaktär som den upphandlande organisation måste beakta i sin planering av upphandlingen, och som därför normalt inte kan utgöra grund för att tillämpa ett oannonserat förfarande.²¹

8.8 Överklagande

Enligt utredningen ska Bolagsverkets beslut inte kunna överklagas.

¹⁹ Se art. 34. 5 Direktiv 2014/24/EU.

²⁰ Jfr. Prop. 2021/22:120 s. 33 beträffande avvägningar vid krav på domstolars handläggning.

²¹ Se bland annat HFD 2017 ref. 66, och däri angiven praxis.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Det är förvisso önskvärt att systemet utformas på ett sådant sätt att Bolagsverkets handläggning inte utmynnar i ett överklagbart beslut. Upphandlingsmyndigheten kan dock inte tillstyrka förslaget. Upphandlingsmyndigheten saknar en fördjupad analys av hur avvägningen att inte tillåta överklagande förhåller sig till förvaltningsrättsliga principer, samt till risken för kringgående av upphandlingsdirektivens krav på transparens, på att samtliga beslut under förfarandet ska dokumenteras²², och på krav i EU:s rättsmedelsdirektiv avseende möjligheter till överprövning.²³

Bolagsverket kommer enligt förslaget att bistå upphandlande organisationer och på begäran genomföra en samordnad registerkontroll. Det är den upphandlande organisationen som slutligen ska fastställa om en viss uppgift ska leda till uteslutning från en upphandling eller inte. Vad gäller belastningsuppgifter kommer emellertid verket efter en bedömning, besluta om vilka uppgifter som ska lämnas ut till de upphandlande myndigheterna och enheterna. Upphandlingsmyndigheten anser inte att Bolagsverkets uppgift i dessa delar endast utgör ett led i ett beredningsförfarande, vilket utredningen till synes gör gällande. Bolagsverket ska göra en egen bedömning av om uppgifterna är relevanta vid bedömningen av om det finns skäl att utesluta en leverantör eller sökande. För att avgöra om uppgifterna är relevanta kan det i vissa fall krävas att Bolagsverket gör en omfattande rättsutredning (jfr betänkandet s. 320). Om uppgifterna inte bedöms relevanta får upphandlande organisationer inte tillgång till uppgifterna. Detta innebär i praktiken att Bolagsverket föreslås genomföra delar av den prövning som normalt åligger upphandlande organisationer, och som normalt föranleder dokumentationsplikt enligt upphandlingslagstiftningen och i vart fall teoretiskt kan bli föremål för överprövning.

9 Den samordnade registerkontrollen ska ersätta systemet med sanningsförsäkringar

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det inte ska vara möjligt att begära sanningsförsäkringar i de situationer som det föreslagna systemet kan nyttjas för kontroll av leverantörer. En sådan ordning förutsätter emellertid att problematiken med risk för tidsfördröjningar i enskilda upphandlingar hanteras (se ovan avsnitt 8.6.2).

10 Behandling av personuppgifter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar utredningens förslag att systemet för leverantörskontroll ska kunna användas även vid uppföljning. I enlighet med vad som anförs ovan ställer upphandlingslagstiftningen emellertid inte i sig några krav på att grunderna för uteslutning ska vara uppfyllda under kontraktstiden (vad gäller

²² Jfr. skäl 26 och art 84.2 i LOU-direktivet och 12 kap. 14 § LOU.

²³ Se rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (första rättsmedelsdirektivet) och rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport och telekommunikationssektorerna (andra rättsmedelsdirektivet), i deras lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet)

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

begreppet uppföljning, se ovan kommentarer till avsnitt 7.1.4 och 8.2.2). Upphandlingsmyndigheten efterfrågar mot denna bakgrund särskilda resonemang om förutsättningarna för behandling av personuppgifter inom ramen för systemet i samband med uppföljning.

11 Grunder för uteslutning av sökanden till valfrihetssystem

Upphandlingsmyndigheten är positiv till utredningens förslag att uteslutningsgrunderna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) i så stor utsträckning som möjligt ska utformas i enlighet med regleringen av icke-direktivstyrda upphandlingar i 19 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Se dock ovan angående behovet av en översyn av uteslutningsgrunderna (avsnitt 6.2 och 6.2.7).

12.4.1 Motstridiga krav möter upphandlande myndigheter och enheter

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens slutsats att de nuvarande rättsliga förutsättningarna att behandla personuppgifter vid uppföljning av upphandlade avtal innebär att upphandlande organisationer till synes möter motstridiga krav från upphandlingsrätten, respektive regleringen avseende skydd för behandling av personuppgifter i bland annat dataskyddsförordningen.²⁴ Upphandlingsmyndigheten yttrar sig inte närmare i sak vad gäller de delar av den rättsliga bedömningen som avser dataskyddsförordningen, men instämmer i bedömningen av de krav på möjlighet till uppföljning som följer av upphandlingsrätten.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att frågan har utretts, och vill framhålla att det är mycket angeläget att problematiken hanteras, att rättsläget klargörs, och att erforderlig reglering införs. Detta är en förutsättning för att bland annat arbetsrättsliga hänsyn ska kunna beaktas i enlighet med krav som följer av upphandlingslagstiftningen.

12.4.2 Rättsliga förutsättningar

Det rättsliga stödet för behandlingen

Upphandlingsmyndigheten noterar att en sådan utformning av bestämmelsen som föreslås i betänkandet medför ett vidare, och samtidigt också snävare, tillämpningsområde än det som bestämmelsen till synes syftar till att uppnå.

Det noteras bland annat att 4 kap. 3 § LOU, som bestämmelsen föreslås hänvisa till, även omfattar miljöhänsyn, vilket inte torde vara motiverat. Det föreslås därför att det i bestämmelsen uttryckligen bör anges att det rör sig om behandling vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga hänsyn.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

Den utformning av bestämmelsen som föreslås i betänkandet medför också oklarheter i frågan om bestämmelsen kan tillämpas i andra sammanhang än då krav har ställts i form av särskilda kontraktsvillkor.

Förslagsvis bör det övervägas att införa en sådan hänvisning till sociala hänsyn som för närvarande förekommer i Upphandlingsförordningen, som inte anger specifika lagrum, förutsatt att detta bedöms förenligt med krav på integritet och dataskydd. Detta förtydligar syftet med bestämmelsen, medför att avgränsningen blir mer precis och ersätter behovet av att hänvisa till enskilda lagrum. Vilka lagrum som skulle kunna komma i fråga utvecklas i stället lämpligen i förarbeten till respektive bestämmelse. Det får förutsättas att upphandlande organisationer endast beaktar sådana hänsyn när detta är förenligt med gällande rätt.

Upphandlingsmyndigheten anser också att bestämmelsen uttryckligen bör omfatta ramavtal. Med ramavtal avses avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. Det kan inte uteslutas att det i vissa sammanhang finns anledning att följa upp ramavtalet som sådant.

Vidare saknas resonemang om behovet av att kunna behandla uppgifter som rör medlemskap i fackförening. Vid uppföljning av arbetsrättsliga villkor i en upphandling är det viktigt att kunna samla in uppgifter som visar att arbetstagarna får den lön, semester och arbetstid som har angetts. Arbetstiden kan i vissa fall påverkas av att en förtroendevald har rätt att arbeta med facklig verksamhet under arbetstid, och har rätt till ledighet med lön.

12.4.3 Särskilt om det icke direktivstyrda området

Vad gäller utformningen av de nya bestämmelserna hänvisas till vad som anförs ovan avseende avsnitt 12.4.2. Härutöver noteras följande. Det är förvisso riktigt att det, inom det icke-direktivstyrda området, finns utrymme att tillämpa vissa bestämmelser som endast regleras uttryckligen inom det direktivstyrda området, såsom bland annat möjligheten att reservera kontrakt enligt 4 kap. 18 § LOU.²⁵

Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att förslaget att tillföra regelverket ytterligare uttryckliga hänvisningar till de direktivstyrda bestämmelserna är olyckligt, och att detta motverkar ambitionen om ett förenklat regelverk.²⁶

Upphandlingsmyndigheten anser att det i stället bör övervägas om bestämmelserna kan utformas i enlighet med Upphandlingsmyndighetens förslag till utformning avseende motsvarande bestämmelse beträffande det direktivstyrda området.

Upphandlingsmyndigheten saknar också resonemang om behovet av reglering i bland annat 19 a kap LOU, för att tillgodose behovet av att kunna följa upp sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid direktupphandlingar.

²⁵ Se bland annat prop. 2021/22:5, s. 194.

²⁶ Jfr. prop. 2021/22:5.

Ert datum:
2023-09-14

Datum:
2023-12-08

Er ref:
Fi2023/02414

Diarienummer:
UHM-2023-0170

13.3.2 Finns rättsliga förutsättningarna för en begränsning av antalet underleverantörsled?

Som noteras i betänkandet innehåller art. 71 i LOU-direktivet²⁷ flera exempel på åtgärder som medlemsstaterna har möjlighet att vidta i syfte att kontrollera, få information och säkerställa att underleverantörer iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Dessa åtgärder har inte genomförts i svensk rätt. Upphandlingsmyndigheten anser att lagstiftaren bör utreda frågan om dessa åtgärder bör genomföras.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Samtliga förslag till ny reglering föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025. Upphandlingsmyndigheten anser att de delar av regleringen som avser rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal bör träda i kraft vid en tidigare tidpunkt. Eftersom den nya reglering som föreslås föranleds av motstridigheter i befintlig reglering är det mycket angeläget att snarast införa ett sådant lagstöd.

Utredningen bedömer att förslaget medför att Upphandlingsmyndigheten, inom ramen för sitt nuvarande uppdrag, behöver ta fram kompletterande information om de nya bestämmelserna om sekretess, tystnadsplikt, begränsningen av möjligheten att använda sanningsförsäkran och funktionen för samordnad registerkontroll. Därutöver föreslås att Upphandlingsmyndigheten tar fram ett stöd för bedömning av domar. Framtagandet av denna information bör ske parallellt med utvecklingen av den tekniska lösningen. Även Upphandlingsmyndigheten bör därmed enligt förslaget omfattas av det regeringsuppdrag som utredningen föreslår (se även avsnitt 15.2.7).

Upphandlingsmyndigheten anser inte att det är en effektiv lösning att Upphandlingsmyndigheten ska ta fram ett stöd för bedömning av domar. Det är varken rättssäkert eller samhällsekonomiskt effektivt att upphandlande organisationer, leverantörer, Bolagsverket eller Upphandlingsmyndigheten ska ägna sig åt straffrättsliga analyser avseende bedömningen av uteslutningsgrunderna i den utsträckning som nuvarande lagstiftning, samt de förslag som lämnas i betänkandet, förutsätter. Den straffrättsliga analysen är i stället en fråga som i första hand bör hanteras av lagstiftaren. Upphandlingsmyndigheten hänvisar härvid till vad som tidigare anförts om behovet av en översyn av befintliga uteslutningsgrunder för att minimera behovet av en bedömning av domar (se ovan avsnitt 6, avsnitt 6.2, avsnitt 6.2.7 och avsnitt 8.6.1).

15 Konsekvensanalys

Antalet slagningar och träffar i belastningsregistret

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att det får antas att antalet kontroller som visar sig omfatta brott som kan föranleda uteslutning kan förväntas vara betydligt fler än den siffra om 2 200 som nämns i betänkandet. Detta då utredningen, vilket också framhålls i betänkandet, bland annat har saknat statistikuppgifter avseende avrop från

²⁷ Direktiv 2014/24/EU

Ert datum:
2023-09-14

Er ref:
Fi2023/02414

Datum:
2023-12-08

Diarienummer:
UHM-2023-0170

ramavtal med förnyad konkurrensutsättning, sökanden till valfrihetssystem, dynamiskt inköpssystem och kvalifikationssystem, samt kontroller vid uppföljning av kontrakt. Det är också oklart hur stor andel av de kontroller som görs som kräver en särskild rättslig bedömning för att avgöra om det rör sig om ett sådant avgörande som kan föranleda skäl för uteslutning, och som föranleder att domen kan lämnas ut till den upphandlande organisationen. Detta innebär att det råder förhållandevis stor oklarhet om hur många bedömningar som kan aktualiseras per år, vilket i sin tur medför att det är oklart hur mycket arbete som dessa bedömningar kan förväntas innebära.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Senior jurist Sophia Anderberg har varit föredragande. I handläggningen har senior jurist Henrik Grönberg, strategisk inköpare Hanna Vehkalahti och jurist Frida Gabre deltagit. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Helene Molander och enhetschef Sofia Mårtensson deltagit.

[Namn]

[Namn]