

Datum
2023-12-15

Ert referensnummer
Fi2023/02414
Vår referens
UD



Finansdepartementet
103 33
STOCKHOLM
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Almega är Sveriges största arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag. Våra medlemsföretag representerar ett 60-tal branscher inom den svenska tjänstenäringen. Våra medlemmar består av över 11 400 företag som tillsammans sysselsätter mer än 500 000 medarbetare. Almega är den största förbundsgruppen inom Svenskt Näringsliv.

Många av företagen som är medlemmar inom Almeegas förbund och branscher berörs av offentlig upphandling. Almega vill mot denna bakgrund framföra följande remissynpunkter.

Del 1 – Uppdraget att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll

Övergripande synpunkter ang kontroll avseende uteslutningsgrunder

Almega instämmer med utredningen i att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt för de upphandlande myndigheterna och enheterna att kontrollera leverantörer på det sätt som förutsätts i upphandlingslagarna och lagarna om valfrihetssystem. Utredningens beskrivning på sidan 109 över de oklarheter och problem som existerar talar sitt tydliga språk. Till detta kommer det ytterligare utmaningen i att det är ett stort antal kontroller som behöver göras: Upphandlingsmyndigheten har uppskattat att upphandlande myndigheter och enheter skulle behöva göra sammanlagt mellan 250 000 och 450 000 slagningar per år i olika myndighetsregister.

Almega konstaterar att det idag saknas ett ändamålsenligt system för kontroll avseende om det föreligger skäl för uteslutning av anbudsgivare. I nuläget används i stället sanningsförsäkran, vilket inte är en hållbar modell, vare sig ur tillförlitlighet eller i fråga om administrativ börda. Problematiken med dagens bristande kontrollfunktion har uppmärksammats av såväl Upphandlingsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner samt näringslivsorganisationer. Dagens system lever inte upp till EU-direktivens krav på kontroll kopplat till de obligatoriska uteslutningsgrunderna. Det är sammantaget av stor betydelse att få till stånd ett ändamålsenligt kontrollsystem vid de offentliga inköpen.

Almega anser att det föreslagna systemet för centraliserad myndighetsfunktion för samordnad registerkontroll bör genomföras. Det skapar en effektivare och mer tillförlitlig metod för kontroll av uteslutningsgrunder i offentlig upphandling. Därmed bidrar det till att skapa förutsättningar för en sund konkurrens i offentlig upphandling. För företag som deltar i offentliga upphandlingar och valfrihetssystem leder det även till minskad den administrativa bördan kopplat till sanningsförsäkningar, vilket i sig är välkommet.

Nedan följer Almeegas kommentarer till utredningens förslag i olika delar.

Kapitel 5 Bolagsverket ska tillhandhålla ett system för samordnad registerkontroll

Almega tillstyrker förslaget, som möjliggör ett mer effektivt kontrollsystem, vilket är av värde för såväl berörda registermyndigheter och upphandlande organisationer som för leverantörer. Det är betydelsefullt att få ett system för samordnad registerkontroll i samband med offentlig upphandling på plats i Sverige. **Almega** ser positivt på att Bolagsverket ska ha samordningsansvaret för registerkontrollen. Vi ställer oss även bakom förslaget att en begäran om kontroll ska kunna avse samtliga som deltar i fullgörandet av ett kontrakt.

Särskilt ang Bolagsverkets handläggningstid

Almega tillstyrker förslaget att Bolagsverket ska ha möjlighet att med förtur behandla de ärenden som avser kontroll vid tilldelning av kontrakt. Detta mot bakgrund av att den samordnade registerkontrollen även ska kunna användas vid uppföljning under pågående kontrakt. **Almega** anser att pågående upphandlingsförfaranden behöver löpa smidigt och därför måste kunna prioriteras.

Almega noterar att utredningen i övrigt inte lämnar några förslag avseende hur lång tid Bolagsverkets hantering kopplad till processen för den samlade registerkontrollen ska få ta. Utredningen bedömer (s. 329) att det är möjligt att bygga en e-tjänst där svar i normalfallet erhålls direkt eller åtminstone inom 24 timmar. Utredningen konstaterar dock att i de enskilda fall då det blir träff i belastningsregistret behöver Bolagsverket bedöma om belastningsuppgiften är relevant för att prövning av uteslutning. Dessa situationer kommer således att kräva mer arbetsinsatser från Bolagsverkets sida. **Almega** inser att ytterligare analysbehov uppstår i sådana situationer. Vi vill dock understryka vikten av tidseffektiv handläggning i sådana fall så att inte de offentliga upphandlingarna i onödan drar ut på tiden. Det framstår mot denna bakgrund angeläget att Bolagsverket ges tillräckliga resurser för att genomföra detta nya uppdrag på ett effektivt sätt. Någon form av yttersta tidsgräns för Bolagsverkets handläggning av ärenden kopplad till den centrala registerkontrollen skulle därtill möjligen kunna övervägas.

Kapitel 6 Vad bör kontrollen omfatta?

Kap 6.1 Kontrollen ska endast omfatta uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister

Almega ställer sig bakom förslaget, mot bakgrund av att det är av stor betydelse att få systemet på plats. Vi instämmer således med utredningen i att fokus initialt bör ligga på att effektivisera den leverantörskontroll som sker med utgångspunkt i de uteslutningsgrunder som är gemensamma för flertalet upphandlingar och att kontrollen endast ska omfatta uppgifter i befintliga register.

Almega anser att en framtida utbyggnad av systemet kan övervägas för att möjliggöra en mer heltäckande kontroll. En sådan kontroll kan vara av värde, så länge den är ändamålsenligt utformad för sitt syfte.

6.2 Kontroll av brott

Almega ställer sig bakom bedömningen att kontrollen bör omfatta alla de brott som kan leda till uteslutning. En urholkad kontroll urholkar effektiviteten och tillförlitligheten i systemet. **Almega** konstaterar att den kompletterande analys som kommer att behövas är en följd av att de svenska brottsrubriceringarna i många fall inte överensstämmer med de brott om står listade i EU:s upphandlingsdirektiv. Detta förhållande går dock inte att råda bot på inom ramen för denna reform.

Almega ställer sig bakom förslaget att Bolagsverket ska göra en första bedömning av de domar som identifieras vid kontrollen i belastningsregistret. Detta kommer att minska de

fall då upphandlande myndigheter och enheter behöver analysera domar. Det framstår ändamålsenligt att Bolagsverket endast ska lämna ut uppgifter som bedöms relevanta för att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna fastställa om det finns skäl för uteslutning. Ett sådant förhållningssätt framstår även lämpligt för att inte i onödan sprida integritetskänslig information.

6.2.3 Kontroll av obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter

Almega anser att det är ett rimligt förslag att kontrollen ska fastställa om det finns ett underskott på skattekontot eller en obetald skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten. Detsamma gäller utredningens förslag att även uppgift om underskottets respektive skuldens storlek ska kunna kontrolleras. Detta framstår nödvändigt för att den upphandlande organisationen bättre ska kunna bedöma om uteslutning av en leverantör som inte betalt skatter och socialförsäkringsavgifter kan anses proportionerlig.

6.2.7 Vilken personkrets bör kontrollen i belastningsregistret omfatta?

Almega finner att utredningen har gjort en rimlig avgränsning av den krets som ska omfattas av prövningen. Avgränsningen synes ligga i linje med vad som framgår av förarbetena till LOU, LUF, LUK och LOV. Almega ser ingen anledning att invända emot utredningens resonemang om att bestämmelsen i LUFs bör ges samma innebörd som motsvarande bestämmelser i de övriga upphandlingslagarna.

6.4 Kontroll av övriga uteslutningsgrunder

Almega kan konstatera att de fakultativa uteslutningsgrunderna i upphandlingsreglerna handlar om leverantörer som hamnat i kvalificerade ekonomiska svårigheter. Den föreslagna avgränsningen för sådan kontroll framstår rimlig. Som i alla situationer gäller givetvis det kontradiktoriska förfarandet, som innebär att innan en upphandlande myndighet beslutar om uteslutning ska de ge leverantören/sökanden tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

Kapitel 7 Sekretess

Almega inser att det finns behov av en sammanhängande sekretesskedja i det föreslagna systemet för en samordnad registerkontroll. Förslaget synes skapa förutsättningar för att skydda integritetskänsliga uppgifter i registren.

Almega vill dock peka på att förslaget lägger ett stort hanteringsansvar på företag som i egenskap av leverantörer och sökande får ta del av sekretesskyddad, integritetskänslig information i belastningsregister. Enligt förslaget ska dessa företag förpliktas att hantera informationen under tystnadsplikt, vilket innebär att de inte obehörigen får röja dessa uppgifter. Reglerna om tystnadsplikt är sanktionerade i brottsbalken, med såväl böter som fängelse i straffskalan beroende på brottets karaktär. Det måste uppmärksammas att detta innebär en helt ny rättslig och praktisk kontext för företagen att hantera – och därtill under straffansvar. Mot denna bakgrund vill Almega mycket tydligt understryka behovet av vägledande information för företag som hamnar i dessa situationer för att undvika att felaktig hantering av misstag sker och leder till rättsliga påföljder.

Kapitel 9 Sanningsförsäkran

Almega tillstyrker förslaget att det ska framgå av upphandlingslagarna och LOV att vid kontroll av om det finns grund för att uteslutning ska en upphandlande myndighet eller enhet inte kunna begära att leverantören eller sökande lämnar handlingar eller intyg om myndigheten eller enheten själv har möjlighet att kostnadsfritt med elektroniska medel få tillgång till relevant information via en myndighet som tillhandahåller en funktion för samordnad registerkontroll.

Almega konstaterar att upphandlande myndigheter och enheter - i avsaknad av annat sätt att kontrollera – idag använder sanningsförsäkran. Detta innebär att en företrädare för leverantören på heder och samvete, dvs. under straffansvar, intygar att leverantörens företrädare inte har begått brott som föranleder uteslutning. Almega anser att systemet med sanningsförsäkringar kan ifrågasättas såväl i fråga om rättssäkerhet och tillförlitlighet som i fråga om administrativ börda.

När den samordnade registerkontrollen inrättats kommer ett flertal av uteslutningsgrunderna kostnadsfritt kunna kontrolleras genom att den upphandlande myndigheten eller enheten vänder sig till Bolagsverket. Mot denna bakgrund anser Almega att det finns all anledning att upphöra med sanningsförsäkran i och med att det nya, centrala systemet för registerkontroll kommer i bruk.

En sådan förändring kommer bland annat att medföra positiva effekter i fråga om minskad administrativ börda för de företag som deltar i upphandlingar, LOV-system eller i fullgörandet av offentliga kontrakt och som nu samlar in belastningsregisterutdrag från sina företrädare inför sanningsförsäkran, vilket är välkommet.

Del 2 – Utredningens övriga uppdrag

Kapitel 11 Grunder för uteslutning av sökanden till valfrietssystem

Almega tillstyrker förslaget. Vi instämmer i att bestämmelserna som anger när en uteslutning får ske bör vara desamma, oavsett om tjänsterna köps in genom valfrietssystem enligt LOV eller offentlig upphandling enligt LOU. Det är av stort värde för att värna sund konkurrens och motverka kriminella aktörer att det även i valfrietssystem ska vara möjligt att utesluta aktörer vid allvarigare brottslighet. Almega vill framhålla att ett enhetligt regelverk därutöver innebär förenklingar för företag som deltar i både LOV-system och offentliga upphandlingar. Som utredningen framhåller bör ett enhetligt kontrollsystem även kunna underlätta för kommuner och regioner som använder sig av både upphandling och valfrietssystem.

Kapitel 12 Rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal

Almega konstaterar att utredningen har presenterat ett lagförslag som mot bakgrund av EU:s dataskyddsförordning (GDPR) syftar till att skapa rättslig grund för uppföljning av sociala och arbetsrättsliga villkor i upphandlade kontrakt. Almega anser att utrymmet för tillämpning inom detta område behöver förtydligas och ser mot den bakgrunden positivt på lagförslaget som sådant. Med detta sagt vill vi samtidigt understryka att det är svårt att överblicka vad förslaget kan komma att innebära i praktiken och hur mycket det kommer att kunna tillämpas. Vidare måste beaktas att tillämpning och rättsutveckling avseende GDPR ytterst avgörs av EU-domstolen. Almega vill därför betona vikten av noggrann rättslig analys samt att utvecklingen inom området behöver följas. Till detta behöver även vägledning tas fram till stöd för hantering såväl för upphandlande myndigheter och enheter som för leverantörer för att undvika onödig felhantering och onödiga rättsförluster.

Kapitel 13 Krav på arbetsrättsliga villkor och begränsning av antalet underleverantörsled

Angående krav på arbetsrättsliga villkor i icke direktivstyrda upphandlingar

Almega tillstyrker att bestämmelser om skyldighet att ställa arbetsrättsliga villkor inte bör införas i reglerna för icke direktivstyrda upphandlingar. Det kan konstateras att de regler om arbetsrättsliga villkor som finns för direktivstyrda upphandlingar (17 kap 2-5 §§ LOU) är svårtillämpade och därtill utgör ett ingrepp i den svenska kollektivavtalsmodellen.

Som utredningen konstaterar är det inte helt klart i vilken utsträckning arbetsrättsliga villkor ställs vid direktivstyrda upphandlingar. Och i de fall arbetsrättsliga villkor ställts är det oklart hur uppföljningen av villkoren fungerar i praktiken. Detta talar med tydlighet för att det finns behov av att utvärdera de existerande reglerna. Almega tillstyrker att sådan utvärdering genomförs.

Angående begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling

Almega instämmer i utredningens analyser och bedömningar i frågan.

För Almega

Fredrik Östbom

Avdelningschef näringspolitik

Ulrica Dyrke

Jurist och näringspolitisk
expert offentlig upphandling