



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-13

Ärendenummer SLK-2023-00790

Handläggare: Karin Magnusson, Linnea Lindberg

Telefon: 031-368 05 80, 031-368 03 16

E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

E-post: linnea.lindberg@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Finansdepartementet - En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter (SOU 2023:43), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2023-09-14 erhållit Finansdepartementets remiss, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43). Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2023-12-15.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslagen i utredningen i stort.

En samordnad registerkontroll är en positiv åtgärd i syfte att arbeta mot att upphandlande myndigheter ingår avtal med oseriösa leverantörer. Förslaget bedöms höja kvaliteten och effektiviteten av kontrollerna samt att de också bör leda till att leverantörer som omfattas av uteslutningsgrunderna avhåller sig från att delta i offentliga upphandlingar.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att förslaget inte kommer förändra, eller mer än marginellt underlätta de kontroller som idag redan utförs för att undvika att affärer görs med oseriösa aktörer. Förslaget bör beaktas som ett första steg och det är stadsledningskontorets uppfattning att Bolagsverkets uppdrag bör utvidgas för att täcka fler uteslutningsgrunder i framtiden.

Stadsledningskontoret anser att det är rimligt att samma uteslutningsregler gäller för LOV och LOU. Inte minst med bakgrund av att det förekommer att det är samma leverantörer som ansöker respektive lämnar anbud inom staden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska administrera en kostnadsfri samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter. Kontrollerna ska omfatta uppgifter som är relevanta för att fastställa om leverantörer ska uteslutas från en upphandling eller annan åtgärd vidtas utifrån de så kallade obligatoriska uteslutningsgrunderna i 13 kap. 1 och 2 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, (olika brott och obetalda skatter och

socialförsäkringsavgifter) samt den fakultativa uteslutningsgrunden 13 kap. 3 § 2 LOU (kvalificerade ekonomiska svårigheter).

Göteborgs Stads förvaltningar och bolag gör idag kontroller utifrån flertalet av de fakultativa uteslutningsgrunderna, det vill säga de grunder som en upphandlande myndighet får utesluta en leverantör på. Till exempel om leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas. Det är oftast utifrån dessa kontroller som uteslutning eller annan åtgärd mot en leverantör sker.

Stadsledningskontoret konstaterar att de kontroller Bolagsverket föreslår administrera endast till begränsad del kommer att omfatta de kontroller som staden gör för att undvika att göra affärer med oseriösa leverantörer. Främst kommer Bolagsverkets kontroller att kunna ersätta hanteringen av den sanningsförsäkran som används vid upphandlingar idag samt kontroll av kvalificerade ekonomiska svårigheter, så som att ett företag är i konkurs eller omfattas av likvidationsförfarande.

Sammantaget är bedömningen att förslaget endast marginellt påverkar Göteborgs Stads kostnader.

Bedömning ur ekologisk dimension

I betänkandet föreslås att grunderna för uteslutning i lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, ska motsvara de som gäller vid icke direktivstyrd upphandling. Därmed kommer det att finnas möjlighet att utesluta leverantör som åsidosatt tillämpliga miljörättsliga skyldigheter enligt samma regler som i 13 kap. 3 § 1 LOU. Förslaget innebär visst förtydligande avseende att vidta åtgärder och ställa krav med koppling till miljörättsliga skyldigheter och sociala skyldigheter vilket kan medföra en utökning jämfört med idag.

Bedömning ur social dimension

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. I uppdraget ingår även att det utformas på ett sätt som säkerställer att den centraliserade myndighetsfunktionen förhindrar spridning av integritetskänsliga uppgifter.

I utredningens direktiv konstateras att det behövs ett effektivt och tillförlitligt system för kontroll av leverantörer i offentlig upphandling för att hindra oseriösa och olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt. Genom utredningens förslag kommer sådana sanningsförsäkringar som ofta används idag att i många fall ersättas av faktiska kontroller i belastningsregistret. Effektiviseringen av kontrollen förväntas leda till att det kommer vara betydligt svårare för företag med kriminellt belastade företrädare att vara verksamma på den offentliga marknaden.

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem som drabbar såväl arbetstagare som det allmänna. Krav på arbetsrättsliga villkor vid upphandling kan minska förekomsten av oskäligen arbetsvillkor på den del av marknaden där det offentliga är köpare. Utredningen gör bedömningen att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor inte bör utvidgas till det icke direktivstyrda området. Göteborgs Stads upphandlande myndigheter ställer redan idag arbetsrättsliga villkor i såväl direktivstyrda som icke direktivstyrda upphandlingar när det finns en skyldighet alternativt när det är

möjligt. Stadsledningskontorets bedömning är att utredningens bedömning i detta avseende inte får några konsekvenser för Göteborgs Stad.

Bilagor

1. Sammanfattning - En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande till Finansdepartementet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2023-09-14 erhållit Finansdepartementets remiss, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43). Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2023-12-15.

Beskrivning av ärendet

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

I betänkandet föreslås att Bolagsverket ska tillhandahålla en avgiftsfri, samordnad registerkontroll i samband med offentlig upphandling och valfrihetssystem. Uteslutningsgrunderna i LOV ska utformas med 19 kap. 17 § LOU som förebild. Ett rättsligt stöd ska införas för behandling av uppgifter om hälsa i upphandlingslagarna och LOV.

Utredningen bedömer att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor inte bör utvidgas till icke direktivstyrda upphandlingar. Vidare att det saknas rättslig grund att införa en begränsning av antalet underleverantörsled.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har bedömt att remisstiden inte medger nämnd eller styrelsebehandling. Betänkandet är skickat på underremiss till förvaltningarna inköp och upphandling, äldre samt vård och omsorg, stadsfastigheter, exploatering, stadsmiljö, Förvaltnings AB Framtiden, Göteborg Energi AB samt Higab AB.

Remissvar

Exploateringsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen har valt att inte svara på remissen. Stadsfastighetsförvaltningen och Göteborg Energi AB har svarat att de inte har några synpunkter på remissen.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har besvarat remissen ur ett helhetsperspektiv. Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen. Remissvaret utgör ett väl genomarbetat underlag för stadens svar.

Förvaltningen konstaterar att Bolagsverkets uppdrag enligt förslagen är förhållandevis litet jämfört med de skäl för uteslutning som behöver kontrolleras. Vilket innebär att upphandlande myndigheter ändå måste utföra samma kontroller på egen hand. Av det skälet bör utredningens förslag betraktas som ett första steg och Bolagsverkets uppdrag bör utvidgas för att täcka fler uteslutningsgrunder i en framtid.

Äldre samt vård och omsorgsförvaltningen har besvarat remissen utifrån utredningens förslag om förändringar i lag om valfrihetssystem (LOV). Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag.

Förvaltnings AB Framtiden ställer sig positiv till förslagen i utredningen. När det gäller förslaget om att Bolagsverket ska tillhandahålla en samordnad registerkontroll anser bolaget att vore det önskvärt om möjligt att integrera andra system till Bolagsverkets system. Detta för att undvika arbete i flera olika system och därmed förlora den potentiella möjligheten till kostnadseffektivisering.

Higab AB ställer sig positiva till utredningens förslag.

Stadsledningskontorets bedömning

Samlad bedömning

Stadsledningskontoret tillstyrker förslagen i utredningen i stort. I de fall stadsledningskontoret har identifierat utmaningar och/ eller kompletterande behov kopplade till förslagen kommenteras de särskilt i det efterföljande.

Samordnad registerkontroll

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget med en samordnad registerkontroll och anser att det är en positiv åtgärd i syfte att arbeta mot att upphandlande myndigheter ingår avtal med oseriösa leverantörer. Förslaget bedöms höja kvaliteten och effektiviteten av kontrollerna samt att de också bör leda till att leverantörer som omfattas av uteslutningsgrunderna avhåller sig från att delta i offentliga upphandlingar.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att förslaget inte kommer förändra, eller mer än marginellt underlätta de kontroller som idag redan utförs för att undvika att affärer görs med oseriösa aktörer. Förslaget bör beaktas som ett första steg och det är stadsledningskontorets uppfattning att Bolagsverkets uppdrag bör utvidgas för att täcka fler uteslutningsgrunder i framtiden.

Stadsledningskontoret noterar att brottet mord och dråp (samt förberedelse och stämpling till brotten) inte nämns som ett av de brott som kopplas till organiserad brottslighet enligt 13 kap. 1 § första stycket 1 LOU. Mot bakgrund av de senaste händelserna med flera uppmärksammade skjutningar med koppling till kriminella gäng bör det övervägas om dessa brott ska inkluderas under definitionen för organiserad brottslighet. I vart fall bör det kommenteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet varför de inte anses ha anknytning.

Av betänkandet framgår att endast begränsade kontroller kommer att göras av Bolagsverket vad gäller utländska bolag och personer. Denna omständighet understryker vikten av att varje upphandlande myndighet är tvungen att genomföra omfattande kontroller själva när det gäller utländska aktörer, vilket är särskilt tidskrävande. Stadsledningskontoret bedömer att ett förslag på lösning kan vara att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla stödmaterial för genomförandet av sådana kontroller.

En upphandlande myndighet kan välja att i sina avtalsvillkor föreskriva att uteslutningsgrunder som inträffar under avtalstiden ska utgöra grund för hävning. Enligt 17 kap. 17 § 2 LOU är det redan en lagstadgad skyldighet att häva avtal om uteslutningsgrund enligt 13 kap. 1 § LOU föreligger. Detta framgår inte av utredningen i denna del, se s. 113. Stadsledningskontoret anser att betydelsen av denna bestämmelse i förhållande till avtalsuppföljning genom registerkontroll av redan ingångna avtal borde närmare analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Några av stadsledningskontorets underremissinstanser har framfört kommentarer kring integration och informationsdelning i förhållande till Bolagsverkets system. Det har framkommit önskemål om att integrera andra system till Bolagsverkets system i syfte att undvika arbete i flera olika system och därmed förlora den potentiella möjligheten till kostnadseffektivisering.

Slutligen kommenterar stadsledningskontoret att det i förslaget saknas en uttrycklig tidsfrist för handläggningen hos Bolagsverket efter en begäran av en upphandlande

myndighet. I detta sammanhang vill stadsledningskontoret särskilt påminna om den särskilda tidsfrist som gäller enligt 8 kap. 7 § LOU, som reglerar den tid inom vilken myndigheten ska utvärdera en anbudsansökan i ett dynamiskt inköpssystem. Myndigheten behöver därmed få svar från registerkontrollen relativt snabbt för att kunna lämna besked inom de tidsfrister som uppställts för behandling av en ansökan till inköpssystemet.

Ändring av grunderna för uteslutning i LOV

Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag om att motsvarande regelverk som tillämpas för 19 kap. LOU bör gälla även för LOV. Det bedöms vara rimligt att samma uteslutningsregler gäller för LOV och LOU. Inte minst med bakgrund av att det förekommer att det är samma leverantörer som ansöker respektive lämna anbud inom staden. En fördel med att förslaget på uteslutningsgrunder i LOV följer det som gäller enligt 19 kap. 17 § LOU är också att så kallade egna uteslutningsgrunder kan användas.

Stadsledningskontoret anser att det finns anledning att överväga att komplettera den föreslagna lagtexten (7 kap. 3 § LOV) i den del den avser ”Missförhållanden i övrigt i fråga om en sökandes verksamhet” med en personkrets, på samma sätt som den del som rör ”brott”. I dagens LOV (7 kap. 1 § andra stycket LOV) anges tydligt att det finns en personkrets kopplad till punkten 3 (brott som avser yrkesutövningen) eller 4 (allvarligt fel i yrkesutövningen). Även i ÄLOU (dvs. fram till 2017) fanns det en tydlighet med en personkrets kopplad till motsvarande frivilliga uteslutningsgrunder (jfr 10 kap. 2 § andra stycket ÄLOU). Utan en tydlig personkrets i lagtexten finns det risk för en rättstillämpning som innebär att missförhållanden som utgör uteslutningsgrunden endast kan användas om grunden direkt träffar sökanden som juridisk person. Så har nämligen blivit fallet för missförhållanden kopplade till frivilliga uteslutningsgrunder i LOU när de prövats i rättstillämpningen (se främst Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1400—1402–21, men även förvaltningsrättsdomar såsom Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål nr 13677–21 och Förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål nr 5963–21 för liknande ställningstaganden).

Låt vara att en sådan rättstillämpning får gälla direktivsstyrd upphandling, där det saknats möjlighet att implementera direktivbestämmelsen på annat sätt i LOU (och någon personkrets därmed inte kunnat läggas in i bestämmelsen om frivilliga uteslutningsgrunder). Det vore dock olyckligt om avsaknad av uttrycklig personkrets i lagstiftning även i LOV skulle innebära att det inte är möjligt att komma åt oseriösa ageranden (som framför allt kan falla in under allvarligt fel i yrkesutövningen) och som kan tillskrivas företrädare för sökanden, då det alltså gäller idag. Det nationella handlingsutrymmet för valfrihetssystemen bör därför användas för att tydliggöra tillämpningen av grunderna kopplat till en personkrets för sökanden. Anledningen är att det inte sällan förekommer att oseriösa aktörer av sådana tjänster som kan vara aktuella enligt LOV startar om verksamheter i nya juridiska personer och det finns därför anledning att, precis som gäller i dagens LOV förtydliga att vissa av punkterna, som motsvarar LOU:s frivilliga uteslutningsgrunder, även täcker situationer där företrädare för sökanden gjort sig skyldig till överträdelsen.

Det kan även finnas skäl att överväga att uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § 4 LOU bör införas i lagtexten för LOV. I praktiken används grunden när Konkurrensverket utrett en leverantör för anbudssamarbeten eller andra överträdelser av konkurrenslagen och detta kommit till uttryck exempelvis i ett beslut.

Det är rimligt att en leverantör, som belastas av en sådan uteslutningsgrund, och därmed potentiellt kan uteslutas om denne lämnar anbud enligt LOU även kan uteslutas om den är sökande enligt LOV.

Därtill anser stadsledningskontoret att det bör övervägas om bestämmelserna i 13 kap. 3 § 1 och 5 LOU om att en leverantör som åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter får uteslutas bör införas som uteslutningsgrund även inom LOV. LOV-leverantörer konkurrerar om att få utföra tjänster enligt sitt kontrakt genom den enskildes val, vilket är annorlunda gentemot LOU-leverantörer. Att bryta mot tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter skulle kunna innebära att en LOV-leverantör får en fördelaktig ekonomisk och finansiell ställning både i själva ansökningsförfarandet och under kontraktstiden om leverantörer uppfyller krav och blir godkänd. Om LOV-leverantör åsidosätter tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter finns risk att leverantören även åsidosätter lagstiftning som gäller den tjänst som ska utföras för den enskilde av leverantören och dess medarbetare.

Utredningen noterar att det för vissa verksamheter inom välfärdstjänster genomförs kontroller i samband med tillståndsgivning som, i vissa avseenden, tangerar de kontroller som får ske vid uteslutning av en sökande i ett valfrihetssystem. För att undvika en onödigt administrativ börda för de sökande är det därför viktigt att den upphandlande myndigheten utnyttjar flexibiliteten i den föreslagna bestämmelsen och till exempel avstår från att kontrollera uteslutningsgrunder som redan omfattas av förutsättningarna för ett tillstånd. Stadsledningskontoret vill påtala att den upphandlande myndigheten kan behöva kontrollera uteslutningsgrunder då omständigheter sedan prövning av ansökan om tillstånd kan ha förändrats tills dess att leverantören ansöker om att bli leverantör i ett valfrihetssystem.

Slutligen anser stadsledningskontoret att det går att ifrågasätta hänvisningen till EU-lagstiftning jfr. 7 kap. 1 § punkt 1-6. Att hänvisa till EU lagstiftning gör den bestämmelsen svårare att tillämpa. Eventuellt behöver alternativ till detta övervägas i en framtida proposition.

Rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga villkor

Stadsledningskontoret tillstyrker och välkomnar utredningens förslag om rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter om hälsa i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV. Stadsledningskontoret bedömer att ett tydliggörande av vilken rätt en upphandlande myndighet har att behandla personuppgifter inom ramen för avtalsuppföljning, samt vilken rätt en leverantör har att lämna ut personuppgifter, skulle med största sannolikhet leda till en förbättrad avtalsuppföljning.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har framfört önskemål och förslag om att på samma sätt införa ett rättsligt stöd avseende behandling av känsliga personuppgifter om facklig tillhörighet. Denna typ av personuppgift förekommer i vissa fall på lönespecifikationer, vilka inhämtas från upphandlade leverantörer och granskas vid uppföljning av arbetsrättsliga kontraktsvillkor.

Slutligen anser stadsledningskontoret att det är bra att utredningen förtydligar att det bedöms vara tillåtet för upphandlande myndigheter att behandla personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse.

Det vore önskvärt om det även kunde tydliggöras av Upphandlingsmyndigheten eller förslagsvis att även detta införs som ett tillägg till upphandlingslagarna och LOV, på samma sätt som förslaget om tilläggen avseende känsliga personuppgifter om hälsa.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor bör inte utvidgas till det icke direktivstyrda området

Stadsledningskontoret saknar anledning att ifrågasätta bedömningen i denna del. I anslutning till detta kan kort kommenteras att Göteborgs Stad ställer arbetsrättsliga villkor i såväl direktivstyrda som icke direktivstyrda upphandlingar när skyldighet föreligger och/eller när det bedöms möjligt. Mot bakgrund av detta har stadsledningskontoret inte funnit några nya konsekvenser till följd av förslaget.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag föreslås träda i kraft 1 oktober 2025.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Utredningens övriga uppdrag är fristående från huvuduppdraget och betänkandet har därför delats in i tre delar.

Uppdraget att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem, redovisas i betänkandets del 1. Övriga uppdrag redovisas i del 2 och i betänkandets del 3 finns överväganden som är gemensamma för de föregående delarna.

Del 1 – Ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll

Problembeskrivning

Vid dagens kontroll av leverantörer och sökanden föreligger enligt utredningen flera olika typer av problem:

- I upphandlingslagarna hänvisas direkt till EU-rättsakter och det är oklart vilka svenska brott som ska leda till uteslutning.
- Det är oklart vilka företrädare för en leverantör eller sökande som ska kontrolleras i belastningsregistret.
- Uppgifter i belastningsregistret och skattedatabasen skyddas av sekretess.
- Det saknas belastningsregisterutdrag som anpassats för kontroll i samband med upphandling och användandet av fullständiga registerutdrag medför att ovidkommande integritetskänsliga uppgifter sprids.

- Belastningsregisterutdrag som samlats in av upphandlande myndigheter och enheter kan utgöra allmänna handlingar.
- För att fastställa om det finns skäl för uteslutning krävs kontroll i ett flertal olika myndighetsregister.

För att komma runt problemen kopplade till kontrollen av belastningsuppgifter är det i dag vanligt att upphandlande myndigheter och enheter begär att leverantörer lämnar in en sanningsförsäkran där en företrädare för leverantören intygar att det inte finns skäl för uteslutning. Genom användandet av sanningsförsäkran överförs sålunda ansvaret för kontrollen till en enskild företrädare för leverantören. Därmed minskar visserligen risken för spridningen av integritetskänsliga uppgifter men problematiken kring vilka brott som ska leda till uteslutning och vilka som omfattas av den personkrets som ska kontrolleras kvarstår. Det är vidare okänt vilka utredningsåtgärder en leverantör i normalfallet faktiskt vidtar innan en sanningsförsäkran signeras. Utredningen bedömer det därmed som tveksamt om den ordning med sanningsförsäkringar som i dag tillämpas av upphandlande myndigheter och enheter är tillräcklig för att tillse att leverantörer som dömts för vissa typer av brott i praktiken är förhindrade att delta i svenska upphandlingar.

Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska ansvara för att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Uppgiften att tillhandahålla systemet, vem som har rätt att använda det och vad som ska kunna kontrolleras ska regleras i en ny förordning – Förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.

Den samordnade registerkontrollen ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna, valfrihetslagarna eller ersättningslagarna och för behöriga myndigheter från andra länder inom EU/EES-området. Dessa aktörer ska dels kunna begära en kontroll i samband med tilldelning av ett kontrakt eller godkännande av en sökande, dels vid uppföljning av kontrakt eller ramavtal som tecknats efter en upphandling eller efter inrättandet av ett valfrihetssystem.

En begäran om kontroll får avse samtliga som deltar i fullgörandet av ett kontrakt och det är sålunda möjligt att, förutom för leverantörer och sökanden, även begära en kontroll av företag vars kapacitet åberopas och underleverantörer.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna kontrolleras vid den samordnade registerkontrollen har utredningen utgått från de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder som listas i upphandlingslagarna och LOV. Skälet till det är att även om det i vissa fall är möjligt att utesluta leverantörer och sökanden på andra grunder än de som uttryckligen följer av upphandlingslagarnas och LOV:s bestämmelser så bör fokus initialt ligga på att effektivisera den leverantörskontroll som sker med utgångspunkt i de uteslutningsgrunder som är gemensamma för flertalet upphandlingar. För att det ska vara möjligt att bygga ett effektivt automatiserat system som kan hantera ett stort antal förfrågningar är det enligt utredningens bedömning även nödvändigt att begränsa vilka uppgifter som kontrolleras till sådana där det av upphandlingslagarna och LOV på ett enhetligt sätt framgår vad som ska kontrolleras. Så är fallet vid uteslutning till följd av brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt avseende vissa kvalificerade ekonomiska svårigheter. Utredningen föreslår inte att några nya register ska införas och kontrollen begränsas därför även till uppgifter som är tillgängliga i existerande myndighetsregister.

Med dessa begränsningar ska uppgifter från följande register kunna inhämtas av Bolagsverket vid en samordnad registerkontroll:

- Bolagsverkets olika bolagsregister.
- Länsstyrelsernas stiftelseregister.
- Polismyndighetens belastningsregister.
- Skatteverkets skattedatabas.
- Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas.
- Bolagsverkets konkursregister.
- Bolagsverkets register över företagsrekonstruktioner.
- Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsregister.
- Bolagsverkets näringsförbudsregister.
- Bolagsverkets register över verkliga huvudmän.

När den grundläggande kontrollfunktionen väl är på plats finns det, som utredningen ser det, inget som hindrar att systemet byggs ut för att kontrollera uppgifter som är av betydelse för andra typer av utslutningsgrunder eller kvalifikationskrav som avser rätt att utöva yrkesverksamheten.

Sekretess och integritet

För uppgifterna i belastningsregistret och skattedatabasen gäller sekretess. För att det ska vara möjligt för Polismyndigheten och Skatteverket att lämna ut uppgifter till Bolagsverket föreslår utredningen sekretessbrytande bestämmelser som medger att uppgifterna lämnas i samband med att Bolagsverket, på begäran av en upphandlande myndighet eller enhet, genomför en samordnad registerkontroll.

Utredningen har med utgångspunkt i de nuvarande bestämmelserna i upphandlingslagarna analyserat vilka svenska brott som potentiellt kan leda till uteslutning. En motsvarande analys har gjorts avseende vilka företrädare för en leverantör eller sökande som enligt gällande bestämmelser bör omfattas av kontrollen i belastningsregistret. Enligt den föreslagna bestämmelsen bryts sekretessen endast för dessa potentiellt relevanta brott och Bolagsverket har endast möjlighet att kontrollera vissa företrädare för en leverantör eller sökande. Om den sökande är ett aktiebolag är det t.ex. möjligt att kontrollera ledamot och suppleant i styrelsen, verkställande direktör, vice verkställande direktör, verklig huvudman samt firmatecknare.

För att så långt som möjligt minska risken för att integritetskänsliga belastningsuppgifter sprids mer än nödvändigt föreslår utredningen att sekretess ska gälla för belastningsuppgifterna när de behandlas av Bolagsverket och upphandlande myndigheter och enheter. Kompletterande bestämmelser om tystnadsplikt medför att motsvarande skydd gäller när sådana uppgifter behandlas av upphandlande myndigheter och enheter som inte tillämpar OSL samt hos leverantörer och sökanden när dessa får ta del av uppgifterna.

När en kontroll i belastningsregistret visar att en företrädare för en leverantör eller sökande är dömd för ett brott som potentiellt ska leda till uteslutning ska Bolagsverket bedöma om domen är relevant. Bolagsverket ska endast lämna ut belastningsuppgiften till den som begärt kontrollen om verket bedömer att uppgiften är relevant för att

pröva om, det på de grunder som följer av upphandlingslagarna och LOV, finns skäl för uteslutning. Utredningen bedömer att denna ordning inte endast leder till att spridningen av integritetskänsliga belastningsuppuppgifter begränsas utan även till stora effektivitetsvinster. Även om det inte krävs någon avancerad juridisk analys för att fastställa om en dom är relevant eller inte krävs det kunskap om alla de överväganden som måste göras. En dom rörande ringa bedrägeri är t.ex. endast relevant om domen visar att bedrägeriet riktats mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och en dom rörande grov stöld endast relevant om domen visar att brottet begåtts inom ramen för deltagande i en kriminell organisation. I stället för att knappt 1 200 upphandlande organisationer per år, var för sig, ska göra denna första bedömning är det därför att föredra att Bolagsverket får denna uppgift.

Sanningsförsäkran

Utredningen anser att användandet av sanningsförsäkringar så långt som möjligt bör upphöra. När den samordnade registerkontrollen inrättats kommer ett flertal av uteslutningsgrunderna att kostnadsfritt kunna kontrolleras genom att den upphandlande myndigheten eller enheten vänder sig till Bolagsverket. Även om utredningen bedömer att flertalet upphandlande myndigheter och enheter kommer att se fördelar med att använda den nya samordnade registerkontrollen finns det en risk att upphandlande myndigheter och enheter av bekvämlighetsskäl fortsätter att begära in sanningsförsäkringar. Det kan även vara så att sanningsförsäkringar används för uteslutningsgrunder som inte kan kontrolleras via den samordnade registerkontrollen och att det då anses enklare att låta en sanningsförsäkran omfatta samtliga uteslutningsgrunder.

För att motverka detta föreslår utredningen 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.

Del 2 – Övriga uppdrag

Grunder för uteslutning av sökanden till valfrietssystem

De nuvarande bestämmelserna om uteslutning av sökande till valfrietssystem utformades i huvudsak med de fakultativa uteslutningsgrunderna i 2007-års LOU som förebild. Sedan de nuvarande reglerna för uteslutning av sökande infördes i LOV¹ har LOU:s grunder för uteslutning ändrats, dels utifrån de nya upphandlingsdirektiven för direktivstyrda upphandlingar, dels utifrån Förenklingsutredningens förslag på enklare regler för icke direktivstyrda upphandlingar.

Sammantaget innebär dessa förändringar att i stort samma grunder för uteslutning av leverantörer används vid samtliga typer av upphandlingar som sker enligt upphandlingslagarna. En skillnad är dock att det för vissa av uteslutningsgrunderna finns en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att utesluta en leverantör vid upphandlingar över tröskelvärdet medan det är frivilligt att utesluta en leverantör vid upphandlingar under tröskelvärdet och vid upphandlingar av vissa tjänster.

Valfrietssystem omfattas inte av upphandlingsdirektiven och brukar beskrivas som ett alternativ till offentlig upphandling. Om den upphandlande myndigheten i stället anskaffar tjänsterna via upphandling ska uteslutningsgrunderna i LOU tillämpas. Enligt utredningens bedömning talar det med styrka för att bestämmelserna som anger när en uteslutning får ske borde vara desamma, oavsett om tjänsterna köps in efter att ett valfrietssystem inrättats eller efter en upphandling.

Ytterligare skäl som talar för att uteslutningsgrunderna ska vara så enhetliga som möjligt vid såväl upphandling som vid inrättande av valfrietssystem är att en utformning av uteslutningsgrunderna i LOV som följer bestämmelserna om uteslutning vid de icke direktivstyrda upphandlingarna underlättar för kommuner och landsting som använder sig av både upphandling och valfrietssystem. Utredningen konstaterar vidare att med gemensamma regler kommer praxisutvecklingen på ett område att förtydliga rättsläget för de icke direktivstyrda upphandlingarna i samtliga lagar.

Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om uteslutning av sökande i LOV ska utformas med 19 kap. 17 § LOU som förebild. En

¹ Dessa bestämmelser tillämpas även när Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrietssystem (se 2 § LOV hos Arbetsförmedlingen). Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att eLOV ska upphävas (se avsnitt 11.1.2). I den fortsatta framställningen hänvisas därför endast till LOV.

upphandlande myndighet ska därmed, med ett fåtal undantag, få utesluta en sökande på de direktivstyrda uteslutningsgrunder som följer av LOU. En sökande ska också få uteslutas om den på andra grunder som anges i förfrågningsunderlaget är olämplig att delta i valfrihetssystemet. En upphandlande myndighet ska, innan den beslutar att utesluta en sökande, ge den sökande tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning.

Rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal

Utredningen bedömer att upphandlande myndigheter som utgörs av statliga myndigheter, kommuner och regioner, och privaträttsliga organ som agerar på uppdrag av sådana myndigheter, om det är nödvändigt kan behandla personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor med stöd av den rättsliga grunden *uppgift av allmänt intresse*. Leverantörer och de upphandlande myndigheter och enheter som inte är statliga myndigheter, kommuner eller regioner kan om det är nödvändigt behandla personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor med stöd av den rättsliga grunden *intresseavvägning*.

Utredningen bedömer vidare att det redan i dag är möjligt att behandla känsliga personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor om det anses vara nödvändigt för att fastställa att ett kontrakt fullgörs i enlighet med dessa villkor. En förutsättning för att det ska kunna ske är dock att skyldigheten för leverantören att förse den upphandlande myndigheten eller enheten med dessa känsliga personuppgifter inte regleras i kontraktet. Utredningen bedömer att denna förutsättning medför att möjligheten att följa upp dessa villkor i praktiken är mycket begränsad. Det är t.ex. inte troligt att en leverantör som har anställt för få personer med funktionsnedsättning frivilligt väljer att informera den upphandlande myndigheten eller enheten om detta.

Av EU-domstolens praxis följer att det inte är förenligt med lika-behandlingsprincipen att föreskriva ett upphandlingskriterium om den upphandlande myndigheten eller enheten inte har möjlighet att kontrollera att den information som lämnas av anbudsgivarna är korrekt. I praktiken uppstår därmed en konflikt mellan upphandlingslagarna,

EU-domstolens praxis och dataskyddsförordningen. Detta skapar problem för upphandlande myndigheter och enheter då möjligheten att ställa sociala och arbetsrättsliga villkor är begränsat på ett sätt som inte förutsågs när upphandlingslagarna och valfrihetslagarna antogs.

Utredningen föreslår därför att ett tydligt rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV. Av bestämmelserna ska bl.a. följa att endast uppgifter om hälsa får behandlas samt att uppgifterna endast får behandlas då den upphandlande myndigheten eller enheten tillämpat de bestämmelser i upphandlingslagarna eller LOV som medger att sociala eller arbetsrättsliga krav ställs.

Skyldigheten att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor bör inte utvidgas till det icke direktivstyrda området

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem som drabbar såväl arbetstagare som det allmänna. Krav på arbetsrättsliga villkor vid upphandling kan minska förekomsten av oskäligen arbetsvillkor på den del av marknaden där det offentliga är köpare. För att så ska ske räcker det dock inte att kraven ställs – de måste även följas upp. Enligt en rapport från Upphandlingsmyndigheten är användningen av arbetsrättsliga villkor tillfredsställande men det finns stor potential för upphandlande organisationer att förbättra uppföljningen av de arbetsrättsliga villkor som ställs.

Föreligger en skyldighet att ställa arbetsrättsliga krav leder det till att upphandlande myndigheter och enheter tvingas ställa krav även i de fall då de redan på förhand vet att de inte kommer att ha möjlighet att följa upp om kraven följs. Enligt utredningen talar detta för att det bör vara upp till den upphandlande myndigheten eller enheten att bedöma när det är lämpligt att ställa arbetsrättsliga krav. Ett sådant synsätt stämmer också överens med de förenklingar som nyligen införts i regelverket som styr upphandlingen på det icke direktivstyrda området. I propositionen Ett förenklat upphandlingsregelverk anförde regeringen att regelverket ska utgå från de grundläggande unionsrättsliga principerna för upphandling och bara innehålla de bestämmelser som är nödvändiga för att dels ge ramarna för de upphandlande myndigheterna och enheterna, dels ge skydd för leverantörerna. I övrigt bör regelverket lämna ett stort utrymme åt de upphandlande myndigheterna och enheterna att själva utforma förfarandet i varje upphandling.

I dag råder inte någon rättslig osäkerhet kring om upphandlande myndigheter får ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor avseende lön, arbetstid och semester vid icke direktivstyrda upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten har också ett omfattande material till stöd för upphandlande myndigheter och enheter om när det finns risk för oskäliga arbetsvillkor, när och hur arbetsrättsliga villkor kan ställas samt hur de kan följas upp. Det stödmaterialet kan användas vid såväl direktivstyrda som icke direktivstyrda upphandlingar.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att skyldigheten att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor därför inte bör utvidgas till det icke direktivstyrda området. Innan så eventuellt sker bör de nu gällande kraven på det direktivstyrda området utvärderas. Först om en sådan utvärdering visar att detta krav medfört att upphandlande myndigheter och enheter i ökad omfattning ställer arbetsrättsliga krav, att kraven följs upp och att andelen leverantörer som vinner konkurrensfördelar genom oskäliga anställningsvillkor därmed minskat, bör det övervägas att utvidga skyldigheten till det icke direktivstyrda området.

Begränsning av antalet underleverantörsled

Utredningen bedömer att det är förenligt med regeringsformens regler om näringsfrihet att begränsa antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling. Det är däremot inte förenligt med upphandlingsdirektiven att begränsa antalet underleverantörsled när det gäller företag vars kapacitet åberopas av huvudleverantören.

Det är inte heller förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och etableringsfriheten att begränsa antalet underleverantörsled när det gäller övriga underleverantörer. För att en nationell åtgärd som begränsar antalet underleverantörsled ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för tjänster eller etableringsfriheten är det tillräckligt att ett sådant krav gör det svårare eller mindre attraktivt för aktörer i andra medlemsstater att delta i ett anbudsförfarande eller i genomförandet av ett offentligt kontrakt. För företag som i dag deltar vid fullgörandet av offentliga kontrakt som underleverantör på nivå tre eller lägre i leverantörskedjan skulle en begränsning till max två underleverantörsled innebära att de måste leta upp nya affärspartners, förhandla om avtalsvillkor och skriva avtal. Utredningen bedömer även att det är tveksamt om små företag från andra

länder överhuvudtaget kan delta i samma omfattning som i dag om det krävs avtal direkt med svenska företag. Enligt utredningen står det därmed klart att en begränsning av antalet underleverantörsled skulle göra det svårare, eller i vart fall mindre attraktivt, för företag från andra länder att delta i svenska upphandlingar.

För att en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för tjänster ska anses vara förenlig med EU-rätten krävs det bl.a. att åtgärden är proportionerlig. Om det införs en generell begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled påverkar det samtliga underleverantörers möjligheter att delta vid fullgörandet av offentliga kontrakt. Det vill säga, en sådan åtgärd drabbar även de leverantörer som följer samtliga arbetsrättsliga krav, betalar löner i nivå med kollektivavtalen och fullgör sina skyldigheter avseende skatter och arbetsgivaravgifter. Detta innebär, enligt utredningens bedömning, att åtgärden går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet – att skydda arbetstagare – och att den därmed är oproportionerlig.

Utredningens sammantagna bedömning är därför att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att begränsa antalet underleverantörsled då en sådan åtgärd skulle gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om det finns rättsliga förutsättningar och skäl att införa en begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled vid offentlig upphandling, att analysera vilka effekter en sådan begränsning skulle få samt att lämna nödvändiga författningsförslag. I avsaknad av rättsliga förutsättningar saknas skäl för utredningen att föreslå en sådan åtgärd eller att analysera vilka effekter en sådan begränsning skulle få.

Utredningen lyfter fram alternativa åtgärder som kan övervägas i syfte att komma till rätta med problem kopplade till långa leverantörskedjor. Utredningens uppdrag är dock begränsat till att överväga ett införande av en begränsning av antalet underleverantörsled varför utredningen avstår från att lämna förslag rörande sådana alternativa åtgärder.

Del 3 – Gemensamma överväganden

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att den nya förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling samt föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Bolagsverket och övriga berörda registermyndigheter bör i början av 2024 ges i uppdrag utveckla och etablera den tekniska lösningen för den samordnade registerkontrollen. Bolagsverket bör tillföras medel för detta arbete i samband med Vårändringsbudgeten för 2024.

I LOV ska äldre bestämmelser om uteslutningsgrunder och bevisregler fortfarande gälla om den upphandlande myndigheten annonserat ett beslut att inrätta ett valfrihetssystem före ikraftträdandet. I ersättningslagarna ska den äldre bestämmelsen om uteslutningsgrunder fortfarande gälla om ansökningsinbjudan publicerats före ikraftträdandet och hänvisningen till LOV avse äldre bestämmelser.

Konsekvensanalys

Den samordnade registerkontrollen

För att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll måste Bolagsverket utveckla en e-tjänst som är tillgänglig endast för de aktörer som ska ha möjlighet att begära samordnade registerkontroller. För att hantera inhämtningen av uppgifter från de registerförande myndigheterna behöver Bolagsverket utveckla integrationer mot Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna och andra delar på Bolagsverket. Internt behöver Bolagsverket bygga upp en ny handläggningsprocess för den sammanhållna registerkontrollen. Det inkluderar såväl verksamhetsutveckling som kompetensuppbyggnad och IT-investeringar.

Utredningen bedömer att kostnaderna för utveckling och etablering av Bolagsverkets funktion för den samordnade registerkontrollen kommer att ligga inom intervallet 120 till 135 miljoner kronor, beroende på vilka val som görs för uppbyggnaden av funktionen. Förvaltningskostnaderna för en samordnad registerkontroll uppskattas därefter uppgå till 36 miljoner kronor per år. Utredningen föreslår att finansieringen av såväl utvecklingskostnaderna som förvaltningskostnaderna

för den samordnade registerkontrollen ska ske från befintliga anslag genom ett schablonavdrag på förvaltnings- och investeringsanslagen samt utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner.

För registerförande myndigheter, Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket, Domstolsverket och domstolarna görs bedömningen att förslaget inte kräver några omfattande åtgärder och att eventuella kostnader ryms inom befintliga anslag.

Utredningen bedömer att tillgången till en kostnadsfri samordnad registerkontroll avseende ett flertal uteslutningsgrunder kommer att leda till förenklingar och kostnadsbesparingar för upphandlande myndigheter och enheter. För de upphandlande myndigheter och enheter som tillämpar de fakultativa uteslutningsgrunderna vid icke direktivstyrda upphandlingar, samt för de som även väljer att följa upp kontrakt som tecknats, blir besparingen ännu större.

Förslaget medför att upphandlande myndigheter och enheter inte får begära att leverantörer och sökanden lämnar in 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. Den administrativa bördan för de företag som lämnar in anbud i en upphandling, ansöker om att delta i ett valfrihetssystem eller deltar i fullgörandet av ett offentligt kontrakt kommer därmed att minska betydligt. Detta gäller speciellt för de företag som inför signeringen av en sanningsförsäkran samlar in belastningsregisterutdrag från relevanta företrädare. Förslagen bedöms också bidra till en sund konkurrens då kontrollen av företag såväl förenklas som effektiviseras.

Grunder för uteslutning av sökanden till valfrihetssystem

Förslaget bedöms inte leda till några direkta effekter på upphandlande myndigheters kostnader och intäkter. Förslagen medför inte heller några ytterligare åligganden eller krav på upphandlande myndigheter vid upprättandet och förvaltningen av valfrihetssystem. Därmed får förslaget inte heller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Förslaget bedöms inte ha några negativa konsekvenser för företagen och konkurrensen på de marknader där offentlig verksamhet inrättar valfrihetssystem. Förslaget bedöms inte heller ha några negativa konsekvenser för små- och medelstora företags möjligheter att delta

i valfrihetssystem. Förslaget kan medföra en regelförenkling för de företag som deltar i både upphandling enligt LOU och valfrihetssystem.

Förslaget kan ge positiva effekter för upphandlande myndigheter då fler uteslutningsgrunder blir tillgängliga att använda vid inrättandet av valfrihetssystem. Det kan också leda till förenklingar för upphandlande myndigheter när uteslutningsgrunderna är desamma vid såväl icke direktivstyrda upphandlingar som valfrihetssystem.

Rättsligt stöd för behandling av personuppgifter vid uppföljning av avtal

Utredningen bedömer att förslaget inte får några konsekvenser för upphandlande myndigheters och enheters direkta intäkter och kostnader. Däremot leder det till utökade möjligheter till uppföljning och därmed i förlängningen till att upphandlande myndigheter och enheter ges bättre förutsättningar att säkerställa att det man kravställt, avtalat om, beställt och betalat för också är det som erhålls.

Då oklarheterna om lagligheten i personuppgiftshanteringen inte längre kvarstår kan det medföra att sociala- och arbetsrättsliga villkor samt reserverande kontrakt följs upp i högre utsträckning. Detta medför i så fall en ökad efterfrågan på underlag som behövs för uppföljningen vilket kan öka administrationen hos leverantörerna. Sammantaget bedömer utredningen dock att fördelarna för de leverantörer som följer uppställda sociala och arbetsrättsliga villkor i förhållande till leverantörer som avsiktligt inte gör det överväger. Förslaget har därmed positiva effekter för leverantörer och på konkurrensen.

Till Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se kopia till sara.rostamian@regeringskansliet.se

Diarienummer Fi2023/02414

Göteborgs Stads yttrande över remissen – En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)**Samlad bedömning**

Göteborgs Stad tillstyrker förslagen i utredningen i stort. I de fall Göteborgs Stad har identifierat utmaningar och/ eller kompletterande behov kopplade till förslagen kommenteras de särskilt i det efterföljande.

Samordnad registerkontroll

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget med en samordnad registerkontroll och anser att det är en positiv åtgärd i syfte att arbeta mot att upphandlande myndigheter ingår avtal med oseriösa leverantörer. Förslaget bedöms höja kvaliteten och effektiviteten av kontrollerna samt att de också bör leda till att leverantörer som omfattas av uteslutningsgrunderna avhåller sig från att delta i offentliga upphandlingar.

Göteborgs Stad bedömning är dock att förslaget inte kommer förändra, eller mer än marginellt underlätta de kontroller som idag redan görs för att undvika att affärer görs med oseriösa aktörer. Förslaget bör beaktas som ett första steg och det är Göteborgs Stad uppfattning att Bolagsverkets uppdrag bör utvidgas för att täcka fler uteslutningsgrunder i framtiden.

Göteborgs Stad noterar att brottet mord och dråp (samt förberedelse och stämpling till brotten) inte nämns som ett av de brott som kopplas till organiserad brottslighet enligt 13 kap. 1 § första stycket 1 LOU. Mot bakgrund av de senaste händelserna med flera uppmärksammade skjutningar med koppling till kriminella gäng bör det övervägas om dessa brott ska inkluderas under definitionen för organiserad brottslighet. I vart fall bör det kommenteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet varför de inte anses ha anknytning.

Av betänkandet framgår att endast begränsade kontroller kommer att göras av Bolagsverket vad gäller utländska bolag och personer. Denna omständighet understryker vikten av att varje upphandlande myndighet är tvungen att genomföra omfattande kontroller själva när det gäller utländska aktörer. Detta är särskilt tidskrävande. Göteborgs Stad bedömer att ett förslag på lösning kan vara att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utveckla stödmaterial för genomförandet av sådana kontroller.

En upphandlande myndighet kan välja att i sina avtalsvillkor föreskriva att uteslutningsgrunder som inträffar under avtalstiden ska utgöra grund för hävning. Enligt 17 kap. 17 § 2 LOU är det redan en lagstadgad skyldighet att häva avtal om uteslutningsgrund enligt 13 kap. 1 § LOU föreligger. Detta framgår inte av utredningen i denna del, se s. 113. Göteborgs Stad anser att betydelsen av denna bestämmelse i förhållande till avtalsuppföljning genom registerkontroll av redan ingångna avtal borde närmare analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Göteborg Stad anser att det kan finnas nytta med att integrera andra system till Bolagsverkets system i syfte att undvika arbete i flera olika system och därmed förlora den potentiella möjligheten till kostnadseffektivisering.

Slutligen kommenterar Göteborgs Stad att det i förslaget saknas en uttrycklig tidsfrist för handläggningen hos Bolagsverket efter en begäran av en upphandlande myndighet. I detta sammanhang vill Göteborgs Stad särskilt påminna om den särskilda tidsfrist som gäller enligt 8 kap. 7 § LOU, som reglerar den tid inom vilken myndigheten ska utvärdera en anbudsansökan i ett dynamiskt inköpssystem. Myndigheten behöver därmed få svar från registerkontrollen relativt snabbt för att kunna lämna besked inom de tidsfrister som uppställts för behandling av en ansökan till inköpssystemet.

Ändring av grunderna för uteslutning i LOV

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag om att motsvarande regelverk som tillämpas för 19 kap. LOU bör gälla även för LOV. Det bedöms vara rimligt att samma uteslutningsregler gäller för LOV och LOU. Inte minst med bakgrund av att det förekommer att det är samma leverantörer som ansöker respektive lämna anbud inom staden. En fördel med att förslaget på uteslutningsgrunder i LOV följer det som gäller enligt 19 kap. 17 § LOU är också att så kallade egna uteslutningsgrunder kan användas.

Göteborgs Stad anser att det finns anledning att överväga att komplettera den föreslagna lagtexten (7 kap. 3 § LOV) i den del den avser ”Missförhållanden i övrigt i fråga om en sökandes verksamhet” med en personkrets, på samma sätt som den del som rör ”brott”. I dagens LOV (7 kap. 1 § andra stycket LOV) anges tydligt att det finns en personkrets kopplad till punkten 3 (brott som avser yrkesutövningen) eller 4 (allvarligt fel i yrkesutövningen). Även i ÄLOU (dvs. fram till 2017) fanns det en tydlighet med en personkrets kopplad till motsvarande frivilliga uteslutningsgrunder (jfr 10 kap. 2 § andra stycket ÄLOU). Utan en tydlig personkrets i lagtexten finns det risk för en rättstillämpning som innebär att missförhållanden som utgör uteslutningsgrunden endast kan användas om grunden direkt träffar sökanden som juridisk person. Så har nämligen blivit fallet för missförhållanden kopplade till frivilliga uteslutningsgrunder i LOU när de prövats i rättstillämpningen (se främst Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1400—1402–21, men även förvaltningsrättsdomar såsom Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål nr 13677–21 och Förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål nr 5963–21 för liknande ställningstaganden). Låt vara att en sådan rättstillämpning får gälla direktivsstyrd upphandling, där det saknats möjlighet att implementera direktivbestämmelsen på annat sätt i LOU (och någon personkrets därmed inte kunnat läggas in i bestämmelsen om frivilliga uteslutningsgrunder). Det vore dock olyckligt om avsaknad av uttrycklig personkrets i lagstiftning även i LOV skulle innebära att det inte är möjligt att komma åt oseriösa ageranden (som framför allt kan falla in under allvarligt fel i yrkesutövningen) och som kan tillskrivas företrädare för sökanden, då det alltså gäller idag. Det nationella handlingsutrymmet för valfrihetssystemen bör därför användas för att tydliggöra tillämpningen av grunderna kopplat till en personkrets för sökanden. Anledningen är att det inte sällan förekommer att oseriösa aktörer av sådana tjänster som kan vara aktuella enligt LOV startar om verksamheter i nya juridiska personer och det finns därför anledning att, precis som gäller i dagens LOV förtydliga att vissa av punkterna, som motsvarar LOU:s frivilliga uteslutningsgrunder, även täcker situationer där företrädare för sökanden gjort sig skyldig till överträdelsen.

Det kan även finnas skäl att överväga att uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § 4 LOU bör införas i lagtexten för LOV. I praktiken används grunden när Konkurrensverket utrett en leverantör för anbudssamarbeten eller andra överträdelser av konkurrenslagen och detta kommit till uttryck exempelvis i ett beslut. Det är rimligt att en leverantör, som belastas av en sådan uteslutningsgrund, och därmed potentiellt kan uteslutas om denne lämnar anbud enligt LOU även kan uteslutas om den är sökande enligt LOV.

Därtill anser Göteborgs Stad att det bör övervägas om bestämmelserna i 13 kap. 3 § 1 och 5 LOU om att en leverantör som åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter får uteslutas bör införas som uteslutningsgrund även inom LOV. LOV-leverantörer konkurrerar om att få utföra tjänster enligt sitt kontrakt genom den enskildes val, vilket är annorlunda gentemot LOU-leverantörer. Att bryta mot tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter skulle kunna innebära att en LOV-leverantör får en fördelaktig ekonomisk och finansiell ställning både i själva ansökningsförfarandet och under kontraktstiden om leverantörer uppfyller krav och blir godkänd. Om LOV-leverantör åsidosätter tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter finns risk att leverantören även åsidosätter lagstiftning som gäller den tjänst som ska utföras för den enskilde av leverantören och dess medarbetare.

Utredningen noterar att det för vissa verksamheter inom välfärdstjänster genomförs kontroller i samband med tillståndsgivning som, i vissa avseenden, tangerar de kontroller som får ske vid uteslutning av en sökande i ett valfrihetssystem. För att undvika en onödig administrativ börda för de sökande är det därför viktigt att den upphandlande myndigheten utnyttjar flexibiliteten i den föreslagna bestämmelsen och till exempel avstår från att kontrollera uteslutningsgrunder som redan omfattas av förutsättningarna för ett tillstånd. Göteborgs Stad vill påtala att den upphandlande myndigheten kan behöva kontrollera uteslutningsgrunder då omständigheter sedan prövning av ansökan om tillstånd kan ha förändrats tills dess att leverantören ansöker om att bli leverantör i ett valfrihetssystem.

Slutligen anser Göteborgs Stad att det går att ifrågasätta hänvisningen till EU-lagstiftning jfr. 7 kap. 1 § punkt 1-6. Att hänvisa till EU lagstiftning gör den bestämmelsen svårare att tillämpa. Eventuellt behöver alternativ till detta övervägas i en framtida proposition.

Rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga villkor

Göteborgs Stad tillstyrker och välkomnar utredningens förslag om rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter om hälsa i samband med uppföljning av kontrakt ska införas i upphandlingslagarna och i LOV. Göteborgs Stad bedömer att ett tydliggörande av vilken rätt en upphandlande myndighet har att behandla personuppgifter inom ramen för avtalsuppföljning, samt vilken rätt en leverantör har att lämna ut personuppgifter, skulle med största sannolikhet leda till en förbättrad avtalsuppföljning.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har framfört önskemål och förslag om att på samma sätt införa ett rättsligt stöd avseende behandling av känsliga personuppgifter om facklig tillhörighet. Denna typ av personuppgift förekommer i vissa fall på lönespecifikationer, vilka inhämtas från upphandlade leverantörer och granskas vid uppföljning av arbetsrättsliga kontraktsvillkor.

Slutligen anser Göteborgs Stad att det är bra att utredningen förtydligar att det bedöms vara tillåtet för upphandlande myndigheter att behandla personuppgifter vid uppföljning av sociala och arbetsrättsliga kontraktsvillkor med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse. Det vore önskvärt om det även kunde tydliggöras av Upphandlingsmyndigheten eller förslagsvis att även detta införs som ett tillägg till upphandlingslagarna och LOV, på samma sätt som förslaget om tilläggen avseende känsliga personuppgifter om hälsa.

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor bör inte utvidgas till det icke direktivstyrda området

Göteborgs Stad saknar anledning att ifrågasätta bedömningen i denna del. I anslutning till detta kan kort kommenteras att Göteborgs Stad ställer arbetsrättsliga villkor i såväl direktivstyrda som icke direktivstyrda upphandlingar när skyldighet föreligger och/eller när det bedöms möjligt. Mot bakgrund av detta har Göteborgs Stad inte funnit några nya konsekvenser till följd av förslaget.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag föreslås träda i kraft 1 oktober 2025.