



Yttrande

2023-12-13

Fi2023/02414

fi.remissvar@regeringskansliet.se

sara.rostamian@regeringskansliet.se

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

Finansdepartementet har gett Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss avseende en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter och framför med anledning därav följande.

Om SOI

SOI är en medlemsorganisation vars ändamål är att aktivt verka för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen och hela inköpsprocessen. Detta sker bland annat genom att stödja medlemmarnas kompetensutveckling, bilda opinion, delta i debatter och remissyttranden. Viktiga inslag för att nå föreningens mål är engagemang och medverkan i lokala, regionala och nationella nätverk samt genom dialog och samverkan med berörda myndigheter och branschorganisationer. SOI medverkar till att offentliga medel används på ett effektivt sätt. I dagsläget har SOI ungefär 1500 medlemmar som arbetar praktiskt med den offentliga affären.

Sammanfattning

- SOI tillstyrker förslaget om upprättande av ett system för leverantörskontroll. Dock anser SOI Att systemet skulle behöva utvecklas för att hjälpa upphandlande myndigheter och enheter till en mer omfattande kontroll. Förslaget system omhändertar bara en del av de kontroller som behöver kunna göras för att få en mer heltäckande kontroll. SOI anser även att personkretsen ska kunna utvidgas på begäran.
- SOI tillstyrker förslaget att Bolagsverket ges uppdraget att tillhandahålla systemet för leverantörskontroll.
- SOI tillstyrker förslaget att den elektroniska kontrollen ska ersätta sanningsförsäkran, men att exempelvis upphandlingsmyndigheten i så fall måste sammanställa vilka andra EU-länder som i sådant fall har en sådan ekonomisk kontroll att sanningsförsäkran inte får användas.
- SOI tillstyrker förslaget avseende tillämpningsområden för registerkontrollen
- SOI tillstyrker förslaget kring införandet av uteslutningsgrunder i LOV.
- SOI tillstyrker förslaget att inte införa en skyldighet att ställa arbetsrättsliga villkor vid icke direktivstyrd upphandling



- SOI tillstyrker att en begränsning av underleverantörsled inte ska införas, däremot delar SOI inte utredningens slutsats att en sådan begränsning strider mot LOU-direktivet.
- SOI tillstyrker inte förslaget kring övergångsbestämmelser avseende tillämpningen av uteslutningsgrunder i LOV. De föreslagna uteslutningsgrunderna måste kunna användas även på redan inrättade LOV-system.

SOIs synpunkter

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

Generellt kring systemet för leverantörskontroller

SOI välkomnar utredningen. Att få ett tillförlitligt system för leverantörskontroller i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem är mycket viktigt. SOI är också mycket positiva till att utredningen även föreslår att systemet kan användas vid uppföljning av offentliga avtal. SOI anser dock att utredningen bara tar ett steg i riktningen för att hitta ett komplett och tillförlitligt system för leverantörskontroll. Utredningens förslag täcker bara en del av den leverantörskontroll som upphandlande myndigheter och enheter behöver göra för att säkerställa att den anbudsgivare som tilldelas ett offentligt avtal är en seriös och tillförlitlig aktör.

Förslaget ger upphandlande myndigheter och enheter ett system för att på ett bättre sätt kunna uppfylla sina skyldigheter enligt upphandlingslagarna. Ska kontroller göras för att säkerställa att offentliga medel inte hamnar i orätta händer och därmed kunna vara ett verktyg för att förhindra ekonomisk brottslighet behövs ytterligare utredning och en mer omfattande kontroll kunna göras. Det är viktigt att den utveckling som nu är föreslagen inte blir en slutlig anhalt utan att det verktyg som nu är föreslaget att skapas också kan utvecklas och på sikt omfatta mer information framöver.

6.1 Kontrollen ska endast omfatta uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister

SOI anser att utredningens förslag i detta kapitel är bra, men att det bara ska ses som ett första steg. SOI tror att det är viktigt att få igång kontrollfunktionen och att upphandlande myndigheter och enheter börjar använda registret och tar in det som en naturlig del i upphandlingsprocessen. På sikt ser sedan SOI ett stort värde i att bygga ut kontrollerna att omfatta fler delar. Framförallt delar från de fakultativa uteslutningsgrunderna och då specifikt allvarligt fel i yrkesutövningen, överenskommelser som snedvrider konkurrensen och allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av offentliga kontrakt.

SOI anser att systemet för leverantörskontroller på sikt skulle kunna vara en plattform där de olika upphandlande myndigheterna och enheterna kan hjälpas åt och samverka kring att oseriösa aktörer inte kan ta del av offentliga kontrakt.



Personkretsen som ska kontrolleras

SOI anser att utredningens förslag kring vilka som ska ingå i den personkrets som ska kontrolleras är något förenklad och för smal. Utredningens förslag innebär att det enbart är personer som har befogenhet och funktioner som motsvarar styrelse, verkställande direktör och firmatecknare i ett aktiebolag som ska kontrolleras. SOI anser att denna krets av personer i vissa fall måste kunna omfatta betydligt fler personer.

SOI anser att registerkontrollen, på begäran av upphandlande myndigheter och enheter, även ska kunna kontrollera en betydligt vidare personkrets. I både entreprenad och tjänstekontrakt är det i många fall inte den föreslagna personkretsen som kommer att utföra entreprenaden eller tjänsten. Det är många gånger av vikt för den upphandlande myndigheten eller enheten att säkerställa att de personer som faktiskt ska arbeta med och för den upphandlande myndigheten eller enheten inte heller omfattas av uteslutningsgrunderna, eller har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet.

Vissa entreprenader är så pass stora att de har en omsättning som ett medelstort företag. I en byggentreprenad är det oftast projektledaren/projektchefen som har det övergripande ansvaret för entreprenaden. Enligt förslaget kommer en projektledare inte att kontrolleras genom registerkontrollen eftersom den mest troligt inte ingår i den föreslagna personkretsen. Likaså kan en ansvarig person för en omfattande tjänsteleverans också ha inflytande över stora resurser i ett bolag. SOI anser därför att personkretsen måste vidgas till att även kunna omfatta personer som har ett direkt inflytande över en entreprenad eller en utförd tjänst.

Bolagsverket får uppdraget

SOI tillstyrker förslaget att Bolagsverket ges uppdraget att tillhandahålla systemet och leverera kontroller till det upphandlande myndigheterna och enheterna. För att systemet ska få en bred spridning är det viktigt att användandet av systemet är kostnadsfritt. SOI ser annars en risk att små upphandlande myndigheter och enheter, eller upphandlande myndigheter och enheter som inte är så resursstarka kommer prioritera bort kostnaden för dessa kontroller.

Det är också av vikt att tillhandahållandet av kontrollerna är effektivt och inte tar för lång tid. SOI instämmer i resonemanget kring att två dagar är en maximal rimlig tid för att få svar från Bolagsverket. Önskvärt vore att rapporter utan träff kan automatgenereras. Är det möjligt med en automatgenerering blir det också uppenbart för en upphandlande myndighet eller enhet att en rapport som inte är automatgenererad innebär att det finns saker som måste granskas. Viktigt då är att Bolagsverket får uppgiften att initialt granska och sedan kunna lämna en rapport. Detta för att granskningen ska bli likvärdig och transparent. SOI tror också att får den upphandlande myndigheten denna hjälp så kommer det att finnas en förståelse och en tolerans för att rapporten tar 24 eller kanske till och med 48 timmar att generera. Detta eftersom den granskningstid som Bolagsverket lägger ner annars är tid som den upphandlande myndigheten eller enheten hade behövt göra.



Viktigt är att Bolagsverket får ökade anslag och resurser för att klara av detta uppdrag.

6.2 Kontroll av brott och 8.6.1 endast relevanta belastningsuppgifter ska omfattas av redogörelsen

SOI anser att det är viktigt att det blir tydligt vilka svenska brott som motsvarar uteslutningsgrunderna. Utredningen har i detta gjort ett bra jobb och SOI har inga invändningar. SOI delar även bilden av att det kommer att behöva göras analyser av domar för att se huruvida skäl för uteslutning föreligger eller inte. Denna analys anser SOI ska ligga på kontrollmyndigheten och inte på enskild upphandlande myndighet eller enhet. Kunskapen att översätta dessa brott finns typiskt sätt inte hos de upphandlande myndigheterna eller enheterna varför en för omfattande redovisning av träffar skulle kunna leda till felaktiga uteslutningar och minskad konkurrens.

SOI tillstyrker även förslaget att det enbart är relevanta uppgifter som ska levereras till den upphandlande myndighet eller enhet som har efterfrågat kontrollen. SOI delar de överväganden och argument som presenteras men vill också tillägga att överflyttningen av kontrollerna från de upphandlande myndigheterna och enheterna till Bolagsverket också med största sannolikhet kommer leda till större transparens och förutsägbarhet för leverantörerna. Detta eftersom bedömningarna av resultaten från belastningsregistret kommer göras av en part istället för av varje upphandlande myndighet och enhet.

Den samordnade registerkontrollen ska ersätta sanningsförsäkran

SOI instämmer i att sanningsförsäkran är ett trubbigt instrument som mest troligt inte innebär en tillräcklig kontroll. Risken som SOI ser är också att sanningsförsäkran kan bli felaktig, antingen uppsåtligt eller av misstag på grund av slarv eller okunskap från leverantörerna. SOI tillstyrker därför förslaget att det vid kontroll av om det finns grund för uteslutning ska en upphandlande myndighet eller enhet inte kunna begära att leverantören eller sökanden 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. Bestämmelser med den innebörden ska införas i upphandlingslagarna och LOV. I LUFSS ska även vissa följdändringar införas

SOI vill påpeka att för det fall det införs regler om att sanningsförsäkran inte får användas blir det ännu viktigare att det kontrollsystem som Bolagsverket är föreslaget att tillhandahålla verkligen blir kostnadsfritt och användarvänligt. Annars befärrar SOI att leverantörskontrollerna riskerar att bli eftersatta eller i värsta fall utebli.

SOI anser att det finns en stor risk att det för upphandlande myndigheter och enheter blir krångligare att hantera anbudsgivare som inte är från Sverige. Om det införs ett förbud mot att använda sanningsförsäkran vid de tillfällen när en upphandlande myndighet eller enhet kostnadsfritt med elektroniska medel få tillgång till relevant information via en myndighet som tillhandahåller en funktion för samordnad registerkontroll måste den upphandlande myndigheten eller enheten ha vetskap om att ett sådant system finns i det landet som



anbudsgivaren kommer ifrån. Detta är en tung börda att lägga på varje enskild upphandlande myndighet och enhet. SOI föreslår därför, att om förbud för sanningsförsäkran i ovanstående fall ska införas, behöver exempelvis Upphandlingsmyndigheten föra ett register över vilka länder som har denna kostnadsfria elektroniska tjänst, vilken myndighet som ansvarar för den och hur tjänsten nyttjas.

SOI vill poängtera att sanningsförsäkran inte alltid inhämtas från samtliga anbudsgivare. Det kan konstateras att de upphandlande myndigheterna och enheterna inhämtar sanningsförsäkran vid olika tillfällen i upphandlingsprocessen. Vissa inhämtar sanningsförsäkran från alla anbudsgivare i samband med anbudsgivning, andra från samtliga under anbudsutvärderingen, sedan finns det även de som inhämtar sanningsförsäkran enbart från den anbudsgivare som är tänkt att tilldelas avtalet och slutligen finns det även dem som inhämtar sanningsförsäkran efter tilldelning och inför avtalsskrivning och då enbart från vinnande anbudsgivare.

SOI anser att om det är lagstiftarens ambition att registerkontrollen ska genomföras vid ungefär samma tidpunkt i upphandlingsprocessen så måste det förtydligas när i processen en begäran ska göras och om begäran måste omfatta samtliga anbudsgivare.

En ny förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling

SOI ser mycket positivt på att förslaget av den samordnade registerkontrollen blir så pass omfattande. SOI tillstyrker därför utredningens förslag kring vad som ska omfattas av registerkontrollerna och den föreslagna förordningens tillämpningsområde.

Förordningen ska vara tillämplig vid

- kontroll av leverantörer, företag vars kapacitet åberopats och underleverantörer vid upphandlingar enligt upphandlingslagarna
- kontroll av sökanden och företag vars kapacitet åberopats då ett valfrihetssystem inrättats enligt valfrihetslagarna
- kontroll av sökanden vid ersättningsetableringar enligt ersättningslagarna
- kontroll av leverantörer, företag vars kapacitet åberopats och underleverantörer vid uppföljningar av kontrakt som tecknats efter upphandlingar enligt upphandlingslagarna
- kontroll av leverantörer och företag vars kapacitet åberopats vid uppföljningar av kontrakt som tecknats efter inrättandet av valfrihetssystem enligt valfrihetslagarna SOU 2023:43 En ny förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling 193
- utbyte av bevis för förfaranden som anges i LOU- och LUFdirektiven genom det tekniska system som inrättats enligt artikel 14.1 i SDG-förordningen
- kontroll av aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag, kommanditbolag, ideella föreningar, stiftelser, enskilda näringsidkare, läkare och fysioterapeuter.

Förordningen ska inte vara tillämplig vid kontroll av utländska juridiska personer eller enskilda näringsidkare.



SOI vill dock påpeka att det på sikt vore av värde för upphandlande myndigheter och enheter att även kontrollen kan omfatta utländska juridiska personer. Som påpekat tidigare anser SOI att denna utredning enbart borde vara ett första steg och att ytterligare utredningar behöver genomföras för att ge förslag på ytterligare information som kan tillhandahållas via denna registerkontroll. Att få in information från utländska register vore bra och SOI tror att det skulle underlätta den fria rörligheten för varor och tjänster inom hela EU.

Del 2 – Övriga uppdrag

Uteslutningsgrunder LOV

SOI tillstyrker förslaget kring införande av möjligheten att, med ett fåtal undantag, få utesluta en sökande enligt de direktivstyrda uteslutningsgrunderna som finns i 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. Den nuvarande bestämmelsen om intyg och bevis ska upphöra att gälla

Krav på arbetsrättsliga villkor och begränsning av antalet underleverantörsled

SOI tillstyrker utredningens förslag att det bör i dagsläget inte införas en skyldighet att ställa arbetsrättsliga kontraktsvillkor vid icke direktivstyrda upphandlingar. Effekterna av den nuvarande skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor vid direktivstyrda upphandlingar bör utvärderas.

Om en upphandlande myndighet eller enhet vill ställa krav på arbetsrättsliga villkor är det dock viktigt att möjligheten för detta finnas kvar. SOI anser att upphandlingsmyndighetens vägledningar som finns kring dessa frågor är tillräcklig hjälp för att kunna avgöra om arbetsrättsliga villkor ska ställas eller inte.

Begränsning i antalet underleverantörsled

SOI tillstyrker utredningens bedömning att för att komma till rätta med problem kopplade till långa underleverantörskedjor bör andra åtgärder än en generell begränsning av antalet led övervägas. Däremot anser SOI att en begränsning av underleverantörsled måste kunna vara ett möjligt villkor att använda sig av, men att denna bedömning i så fall får göras från upphandling till upphandling.

SOI delar inte utredningens slutsats att det skulle vara oförenligt med upphandlingsdirektivet eller EUF-fördraget att begränsa antalet underleverantörsled. I en del resonemang som utredningen lägger fram är det som att utredningen tittar på om begränsning ska ske av underleverantörer helt och hållet. SOI saknar helt en diskussion kring antalet underleverantörsled och vad som skulle kunna vara ett lämpligt antal underleverantörsled.



Vidare anser SOI inte att det skulle strida mot artikel 63.1 i LOU-direktivet att sätta en begränsning på antalet underleverantörsled, så länge möjligheten till att åberopa någons kapacitet inte begränsas. Det vore dessutom mycket olyckligt om möjligheten att frivilligt välja att begränsa antalet underleverantörsled skulle anses vara olagligt. Detta är ett verktyg som många upphandlande myndigheter och enheter använder sig av idag, framförallt när det gäller byggtreprenader.

Enligt artikel 63.1 i LOU-direktivet har en ekonomisk aktör rätt att, för att klara kriterier avseende ekonomisk och finansiell ställning samt teknisk och yrkesmässig kapacitet, utnyttja andra enheters kapacitet. En enhet som åberopas för sin ekonomiska och finansiella ställning blir oftast inte en underleverantör över huvud taget, utan blir enbart en garant om så skulle behövas. En enhet som åberopas för sin yrkesmässiga och tekniska kapacitet behöver inte bli en underleverantör, men när det gäller vissa utbildnings och yrkeskvalifikationer så får enheten enbart åberopas om denna också ska utföra de byggtreprenader eller tjänster som kapaciteten åberopas för. En enhet som åberopas för dessa delar blir således en underleverantör i första ledet. En enhet som åberopas för sin kapacitet kan aldrig bli en underleverantör i exempelvis andra eller tredje led, utan blir alltid en underleverantör i första ledet eftersom den ekonomiska aktörer ska visa att de fogar över de nödvändiga resurserna. Enligt direktivtexten kan detta göras genom att lägga fram ett åtagande som visar att den ekonomiska aktören fogar över enhetens resurser. SOIs erfarenhet är att det är just ett sådant åtagande som de upphandlande myndigheterna och enheterna använder.

Har en ekonomisk aktör behov av kapacitet från flera olika enheter för att klara uppställda krav går det att åberopa kapacitet från samtliga av dessa enheter utan att det blir underleverantörer i flera led. Det blir enbart flera underleverantörer i första ledet. Däremot anser SOI att det måste vara upp till varje upphandlande myndighet eller enhet att själv göra en bedömning i det enskilda fallet om en begränsning av underleverantörsled är en proportionerlig begränsning i den specifika upphandlingen.

SOI anser därför att så länge inte begränsningen av antalet underleverantörsled blir så strikt att inga underleverantörer får användas så skulle en begränsning varken strida mot LOU-direktivet eller EUF-fördraget.

Övergångsbestämmelser

SOI motsätter sig förslaget avseende att de nya uteslutningsreglerna inte ska gälla om den upphandlande myndigheten annonserat ett beslut att inrätta ett valfrihetssystem före ikraftträdandet av de nya reglerna.

Det finns över 450 valfrihetssystem i Sverige idag. Många av dessa kommer att pågå under många år framöver. Med de föreslagna övergångsreglerna kommer det således finnas system på marknaden som under lång tid inte kommer kunna tillämpa de nya reglerna. Det kommer följaktligen att under samma lång period vara parallella regler som ska gälla för uteslutning i olika valfrihetssystem vilket riskerar att försvåra tydligheten för vilken lag som gäller.

SOI anser att, trots att likabehandlingen inte kommer att kunna säkerställas för leverantörer i ett valfrihetssystem, det är bättre att kunna tillämpa de föreslagna uteslutningsgrunderna även



på redan startade valfrihetsystem. Detta skulle ge upphandlande myndigheter en möjlighet att pröva nya ansökningar mot de nya uteslutningsgrunderna direkt. SOI ser annars en risk för att många väljer att starta om sina redan befintliga LOV-system enbart för att få tillgodogöra sig möjligheten att använda uteslutningsgrunderna. Att starta om systemen skulle vara ett både tidskrävande och kostsamt arbete, vilket lätt kan undvikas genom att ändra övergångsbestämmelserna till att de föreslagna uteslutningsgrunderna även kan appliceras på redan beslutade LOV-system

Föreslagna övergångsregler kommer dessutom innebära att en faktisk förändring och möjlighet till bra kontroll kommer att utebli under en lång tid framöver. Det innebär att den ekonomiska brottsligheten kommer kunna fortsätta i redan beslutade system.

Stockholm den 13 december 2023

Martin Kruse
Ordförande