

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

sara.rostamian@regeringskansliet.se

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

Arbetsgivarverket lämnar synpunkter på remissen både i rollen som förvaltningsmyndighet och i rollen som arbetsgivarorganisation.

Nuvarande ordning med sanningsförsäkringen för kontroll av leverantörer fungerar inte på ett tillfredsställande sätt. Sanningsförsäkringen medför inte att oseriösa leverantörer sorteras bort. Arbetsgivarverket tillstyrker därför förändringen från sanningsförsäkringen till registerkontroll.

Att kontrollen utsträcks till att också omfatta uppföljning är viktigt även för att det brottsförebyggande syftet med förändringen ska kunna uppfyllas. Det är också bra att kretsen av företrädare för leverantören som ska kontrolleras definieras. Byggandet av ett nytt system behöver kunna utvecklas och förändras utifrån de erfarenheter som görs över tid.

Det är rimligt att förfarandet enligt lagen (2008:962) valfrihetssystem i så hög grad som möjligt följer den hantering som gäller för upphandling.

Själva utformningen av registerkontrollen behöver emellertid utredas vidare i några delar. Arbetsgivarverket avstyrker, i avvaktan på sådana klargöranden, införandet av registerkontroll på det sätt som föreslås.

Utifrån behovet av fördjupad/ny utredning i några delar kan uppdrag att utveckla en teknisk lösning inte ges till Bolagsverket i början av 2024. Tiden för övriga författningsändringar blir i sin tur beroende av hur snabbt den fördjupade/nya utredningen ger resultat. Fördjupad/ny utredning behövs, som utvecklas nedan, vad gäller ansvarsfördelning mellan myndigheterna, kontroll av leverantörer och upphandlingsrättsliga frågor med betydelse för registerkontrollen.

Registerhållande myndighet bör förmedla uppgifter

Att gå över från sanningsförsäkran till registerkontroll medför merarbete. Det extra arbetet motiveras av en sundare konkurrens och en process friare från fusk och brottslighet. Arbetet ska utföras så effektivt som möjligt och med minsta möjliga integritetsintrång från statsförvaltningen. För att det ska fungera måste en tydligare motivering till att registerhållande myndighet behövs tas fram liksom fastställas vilka myndighetens uppgifter ska vara.

En möjlig fördel med utredarens förslag att en myndighet är registerhållande myndighet skulle vara att uppgifterna snabbt kan ställas samman. Fasta tidsgränser (till exempel 24-72 timmar), med någon öppning för undantagssituationer, bör då kunna sättas. Med sådana fasta tidsgränser för sammanställning av uppgifter behövs inte något förturssystem för prioritering mellan kontroll och uppföljning. Utredarens förslag i den delen skulle leda till behov av ytterligare administrativa regleringar.

Riktlinjer för överföring från register ges i konsekvensanalysen och i övrigt hänvisas till kommande separat uppdrag till Bolagsverket. Själva överföringen till Bolagsverket och vidareförmedlingen av uppgifterna skulle sannolikt fungera it-mässigt. Däremot behöver säkerställas att extra kostnader inte uppkommer för någon av de registerförande myndigheterna samt en ordning även för överföring av domar, i avsaknad av fungerande teknisk applikation i den delen, säkerställas.

Register för leverantörskontroll skulle innefatta ackumulering av en stor mängd känsliga uppgifter. Utredningen berör på ett förtjänstfullt sätt frågorna kring sekretess och behovet av sekretessbrytande bestämmelser, sid 170 ff. Dock berörs inte behovet av säkerhetsskyddsanalys, med regelbundna uppföljningar, för hanteringen av uppgifterna i registret. Sådan säkerhetsskyddsanalys behöver göras. Utöver att kartlägga vilken information som är säkerhetskänslig bör analysen också svara på vilka åtgärder som behöver vidtas inom informationssäkerhet, personell säkerhet och fysisk säkerhet.

Upphandlande myndighet bör analysera uppgifter

Utredarens förslag innehåller ett omfattande analyserande steg hos Bolagsverket som ändå inte utgör beslut om utfallet av registerkontrollen. Analysen motiveras utifrån effektivitetsskäl och integritetsskäl med hänvisning till förfarandet vid säkerhetsprövning.

Det föreslagna leder dels till att Bolagsverket måste utveckla en kompetens som man inte har och dels till oklarheter i ansvar mellan registerhållande myndighet, utbildande myndighet (Upphandlingsmyndigheten) och upphandlande myndighet. Att uppdra åt Bolagsverket att dels utbilda sådan kompetens och dels fortsatt göra analysen medför också en bindning över tid. Oklarheten förstärks av att analysen som sådan inte förslås kunna överklagas utan endast klagas på i samband med begäran om överprövning. Bestämmelser i en svensk förordning om att beslut inte får överklagas är dessutom svåra att upprätthålla gentemot allmänna förvaltningsrättsliga principer i EU-rätten.

Att istället lägga ansvaret för analysen hos upphandlande myndighet medför att otydligheterna undanröjs och att analysen blir en integrerad del av upphandlingsprocessen. Omfattningen av analysen behöver dock tydliggöras för att säkerställa att den inte blir av en omfattning som är alltför betungande för den upphandlande myndigheten.

Ansvarsfördelningen och omfattningen av registerkontrollen behöver utredas djupare

Registerhållande och upphandlande myndighet

En fördjupad utredning behöver tydligare ställa upphandlande myndighets möjlighet till analys mot registerhållande myndighets möjlighet till analys. Mycket talar för att registerhållande myndighets ansvar bör minimeras till att hämta in uppgifterna och förmedla dem till upphandlande myndighet. De alternativ som nämns kort i konsekvensutredningen, sid 330 ff, behöver fördjupas för att kunna ställas mot utredarens förslag eller mot att upphandlande myndighet på egen hand tar in och analyserar utfallet av registerkontrollen.

Fördjupad utredning behövs även kring status av de uppgifter som kommer in till en eventuell registerhållande myndighet. Det är oklart om utredaren menar att det första steget i överföring endast utgör ett led i teknisk bearbetning och lagring eller ett register av allmänna handlingar som sådant. Likaledes behövs regler om gallring av de insamlade uppgifterna. Utredarens förslag om ett tillkommande ytterligare register utifrån fullgjorda analyser av domar är lätt att förstå ur effektivitetssynpunkt men svårt att motivera utifrån skydd för den enskildes integritet.

Kontroll av alla leverantörer

Både leverantörer och underleverantörer kan vara utländska medborgare eller juridiska personer. Upphandlingslagstiftningen bygger på EU-direktiv och grundvärden som alltid ska säkras vid upphandling, däribland icke-diskriminering, transparens och likabehandling. Vidare finns system inom EU-länderna för att ta fram motsvarande information som i den svenska registerkontrollen.

Utredaren för ett resonemang på sid 201 ff om hur utredning av EU-medborgare i svenska register kan göras och möjligheten att begära in ytterligare uppgifter från andra länder. Trots detta så stannar utredningen vid att en registerkontroll av utländska leverantörer bör genomföras på ett mer övergripande sätt än för svenska leverantörer. Analysen behöver fördjupas i syfte att klargöra hur registerkontroll av leverantörer från andra länder än Sverige kan genomföras med upprätthållande av principerna om icke-diskriminering och likabehandling.

Upphandlingsrättsliga klarlägganden

En ny utredning behöver klargöra vad som ska ingå i analysen vid registerkontroll och även se över uteslutningsgrunderna enligt upphandlingsregelverken. En sådan utredning behöver också belysa ifall analys och upphandling, utifrån upphandlingsdirektivet och rättsmedelsdirektivet, kan göras av olika myndigheter samt hur dokumentationsplikten i så fall ska fullgöras. Vidare behöver utredas och motiveras vilka delar av de regler som gäller vid kontroll som också kan tillämpas vid uppföljning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Patrik Havermann. I den slutliga handläggningen deltog även enhetscheferna Lars Andréén, Anna Falck, Anna-Karin Jansson, Åsa Krook och Hanna Schmidt samt gruppchefen Per Åkesson.

Christina Gellerbrant Hagberg

Patrik Havermann