

Datum:  
2017-03-10

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Belastningsregistrets användning vid offentlig upphandling

### Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten bedömer att förutsättningar idag inte finns för upphandlande myndigheter att kräva att leverantörer och deras företrädare ger in utdrag ur belastningsregistret.

Enligt myndigheterna finns det flera sätt att åstadkomma en reglering som underlättar administrationen för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer och som samtidigt beaktar de integritetshänsyn som följer med hantering av uppgifterna i belastningsregistret.

### Bakgrund

Den 1 januari 2017 trädde tre nya upphandlingslagar ikraft.<sup>1</sup> Lagarna genomför tre direktiv från EU som beslutades under år 2014.<sup>2</sup>

En nyhet i de nya direktiven är att skyldigheten att utesluta sådana leverantörer som gjort sig skyldiga till vissa brott utökades. De brott som ska medföra uteslutning definieras (liksom i tidigare direktiv) genom hänvisningar till vissa rättsakter från EU. Uteslutning ska även ske om vissa företrädare för leverantören

---

<sup>1</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

<sup>2</sup> Direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU ("LOU-direktivet") och direktiv 2014/25/EU.

har gjort sig skyldig till den aktuella brottsligheten.<sup>3</sup> Dessutom omfattas även vissa andra företag vars kapacitet den aktuella leverantören åberopar i upphandlingen.<sup>4</sup>

LOU föreskriver alltså en skyldighet för upphandlande myndigheter att innan tilldelning av kontrakt kräva att den eller de leverantörer som myndigheten avser tilldela kontrakt i upphandlingen ska ge in utdrag ur belastningsregistret avseende deras företrädare.

Tillämpningen av dessa regler aktualiseras i samtliga direktivstyrda upphandlingar och berör därför en betydande del av den totala samhällsekonomin. Utformningen av lagtexten liksom regeringens uttalanden i förarbetena har gett upphov till vissa frågor och farhågor bland den offentliga upphandlingens intressenter. Det är enligt Upphandlingsmyndighetens och Polismyndighetens mening av stor vikt att de tillämpningssvårigheter som uppkommit snabbt undanröjs men även att en långsiktigt hållbar lösning kan uppnås.

### **Sanningsförsäkran bör användas istället för belastningsregisterutdrag**

Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten bedömer att förutsättningar idag inte finns för upphandlande myndigheter att kräva att leverantörer och deras företrädare ger in utdrag ur belastningsregistret.

*För det första* är det utdrag ur belastningsregistret som leverantörer (och deras företrädare) kan ge in som bevis i detta avseende utdrag enligt 9 § första stycket lagen (1998:620) om belastningsregister. Det är inte lagstiftarens mening att detta utdrag ska användas som ett intyg för att visa att den som utdraget avser inte är straffad. Det framstår som olämpligt att en upphandlande myndighet kan få del av känslig information om enskilda som inte bör spridas till den som inte har behov av den.

*För det andra* framgår det inte av detta utdrag ur belastningsregistret om den person som utdraget omfattar har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som ska medföra uteslutning. Detta eftersom det i vissa fall får anses osäkert vilka brott enligt svensk straffrätt som motsvarar de gärningar som enligt de aktuella rättsakterna ska medföra uteslutning. Lagrådet har till exempel uttalat att vissa gärningar som avses i de utpekade unionsrättsakterna inte är kriminaliserade i Sverige. I fråga om andra gärningar saknas det särskilda beteckningar för sådana

---

<sup>3</sup> Se prop. 2015/16:195 s. 770. Jämför artikel 59.4 i LOU-direktivet.

<sup>4</sup> 15 kap. 1 § andra stycket LOU samt 6 § första stycket punkten 3 samma lag och kapitel.

brott som inbegrips i vissa av rättsakterna.<sup>5</sup> Det kan alltså vara komplicerat att i det fullständiga utdraget identifiera de brott som ska medföra uteslutning.

*För det tredje* talar integritetsskäl med styrka mot en sådana hantering med nuvarande utformning av de regler som styr tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. Det är till exempel oklart om det finns någon lagregel som innebär att uppgifterna i ingivna utdrag i samtliga fall omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) efter att de getts in till den upphandlande myndigheten. Likaså aktualiseras hanterings förenlighet med personuppgiftslagen (1998:204).

*För det fjärde* ska ingivande av anbud och kommunikation i upphandlingar enligt 12 kap. 1 § LOU som huvudregel ske elektroniskt. De aktuella utdragen ur belastningsregistret ges emellertid endast ut i fysisk form tillsammans med ett följebrev till den person som omfattas av utdraget.

Sammanfattningsvis bedömer Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten att man i Sverige idag inte utfärdar sådana utdrag ur belastningsregister som avses i 15 kap. 7 § LOU. Enligt 15 kap. 9 § LOU får ett sådant utdrag under vissa omständigheter ersättas av en utsaga som leverantören har lämnat på heder och samvete inför ett behörigt organ eller av en liknande försäkran.

Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten anser att en sådan ordning generellt bör tillämpas vad avser företrädare i Sverige intill dess att en långsiktig lösning kommit på plats. Myndigheterna vill understryka att oriktiga uppgifter i en sådan försäkran torde kunna leda till ansvar enligt 15 kap. 10 § BrB.

Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten vill i detta sammanhang erinra om att det i artikel 60.2. i LOU-direktivet anges att en medlemsstat i dessa fall ska lämna en officiell förklaring där det framgår att dokument eller intyg, bl.a. utdrag ur belastningsregister, inte utfärdas eller inte omfattar alla situationer som anges i bl.a. artikel 57.1 och 57.2 i samma direktiv.

---

<sup>5</sup> Lagrådets yttrande *Nytt regelverk om upphandling* den 12 februari 2016 s. 158-159.

### **En statlig myndighet bör få i uppdrag att utfärda bevis avseende relevanta brott**

Enligt Upphandlingsmyndigheten och Polismyndigheten finns det flera sätt att åstadkomma en reglering som underlättar administrationen för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer och som samtidigt beaktar de integritetshänsyn som följer med hantering av uppgifterna i belastningsregistret. Oavsett den valda lösningen bör reglerna konstrueras på ett sådant sätt att beviset även kan användas för att under avtalstiden kontrollera att leverantörens företrädare inte döms för de aktuella typerna av brottslighet.

En lösning kan vara att 9 § lagen om belastningsregister ändras på så sätt att en enskild ges rätt att få ett begränsat utdrag ur registret vars syfte är att ges in i upphandlingar för att visa att personen inte är dömd för sådana brott som avses i 13 kap. 1 § nya LOU. Vidare bör 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister i så fall ändras på så sätt att utdraget endast innehåller uppgifter om de brott som avses i 13 kap. 1 § LOU.

Myndigheterna vill emellertid framhålla en alternativ lösning där leverantörer kan vända sig till en myndighet som utfärdar ett bevis som visar om leverantören eller dess företrädare har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som ska medföra uteslutning enligt 13 kap. 1 § LOU. Den myndighet som ansvarar för utfärdandet av detta bevis kan då ges behörighet att kontrollera leverantörers företrädare i belastningsregistret. Av det utfärdade beviset ska framgå att kontroll har skett i belastningsregistret men utan att någon ytterligare känslig information behöver anges i beviset.

En sådan lösning kan dessutom på sikt utvidgas till att även omfatta andra uppgifter från myndigheter av betydelse för leverantörers rätt att delta i offentliga upphandlingar.<sup>6</sup> En liknande lösning har införts i bl.a. Danmark genom skapandet av en "serviceattest" som utfärdas av Erhvervsstyrelsen. Utfärdandet av ett sådant bevis skulle enligt Upphandlingsmyndighetens och Polismyndighetens uppfattning underlätta för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer – men även för de myndigheter som tillhandahåller de aktuella uppgifterna.

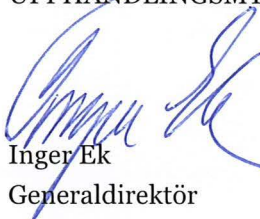
I vilket fall förutsätter dessa lösningar att det klargörs vilka brott som enligt svensk strafflagstiftning motsvarar de gärningar som ska medföra uteslutning enligt LOU-direktivet och de unionsrättsakter som direktivet hänvisar till. Det behöver även så långt det är möjligt klargöras vilken personkrets som är att betrakta som

---

<sup>6</sup> Till exempel uppgifter om betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter i Sverige enligt 13 kap. 1 § eller sådana kvalificerade ekonomiska svårigheter som avses i 13 kap. 2 § punkten 2 LOU.

företrädare för olika kategorier av juridiska personer samt giltighet i tiden för de uppgifter som erhålles. Vidare måste säkerställas att hanteringen av sådana uppgifter är förenlig med personuppgiftslagstiftningen samt att det finns uttryckligt lagstöd i offentlighets- och sekretesslagstiftningen för att belägga sådana uppgifter med sekretess. Detta blir av än större vikt med anledning av EU:s dataskyddsförordning, som ska tillämpas från och med den 25 maj 2018.<sup>7</sup>

UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN

  
Inger Ek  
Generaldirektör

POLISMYNDIGHETEN

  
Dan Eliasson  
Rikspolischef

Kopia:  
Justitiedepartementet  
Konkurrensverket  
Datainspektionen

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmänna dataskyddsförordningen).