

Stockholm den 15 maj 2026

R-2026/0458

Till Finansdepartementet

Fi2025/02401

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 februari 2026 beretts tillfälle att yttra sig över Konkurrensverkets rapport (2025:8) Nya grindvaktsfunktioner i LOV.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i och för sig ingen erinran mot förslaget att ersätta dagens system med krav på löpande annonsering med ett system där det blir fritt för den upphandlande myndigheten att välja mellan fler alternativ. Advokatsamfundet anser emellertid att det, i tillägg till förslaget, bör utredas om inte även ramavtalsmodellen bör kunna vara ett tillämpligt alternativ för upphandlande myndigheter.

Advokatsamfundet vill även framhålla att det kunde vara en fördel att avvakta andra förändringar som beskrivs nedan.

Advokatsamfundet tillstyrker att de fakultativa reglerna som rör företrädares ansvar i yrkesutövningen omvandlas till obligatoriska uteslutningsgrunder. I övrigt hänvisar Advokatsamfundet till nedan förda resonemang.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om uteslutning pga. sådant som händer utanför yrkesutövningen.

Advokatsamfundet tillstyrker att en skyldighet att avsluta kontrakt under vissa förutsättningar införs.



Bakgrund

Konkurrensverkets uppdrag har varit att lämna förslag som bidrar till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande myndigheters valfrihetssystem.

Bakgrunden är att välfärdsbrottslighet är ett växande problem och att välfärdssektorn är en betydande inkomstkälla för den organiserade brottsligheten, med en direkt koppling till den kriminella ekonomin.

Enligt rapporten fanns det under år 2024 totalt 451 valfrihetssystem hos 174 upphandlande myndigheter. Konkurrensverkets uppgiftsinsamling visar att närmare 55,2 miljarder kronor betalades ut under år 2024 inom 259 av 451 valfrihetssystem.

Enligt Konkurrensverket visar detta på vikten av reformer i LOV (lagen om valfrihetssystem) för att underlätta för upphandlande myndigheter att motverka dessa aktörer.

Konkurrensverkets förslag anges syfta till att göra det enklare för upphandlande myndigheter att kontrollera leverantörer både vid inträdet och under kontraktstiden.

Förslagen består bland annat i nya uteslutningsgrunder, en vidgad personkrets och nya arbetssätt vid kontroll av sökande och leverantörer, förtydliganden av möjligheterna att ställa kvalificeringskrav och kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget, samt förtydligande av vikten av kontroll och uppföljning.

Synpunkter

Advokatsamfundet anser att rapporten utgör en ambitiös genomgång av frågor kring LOV, trots att uppdraget inte varit att genomföra en bred översyn av LOV.

I rapporten saknas emellertid uppgifter om kopplingen mellan de utbetalda medlen och den kriminella ekonomin. Det har dock under senare år rapporterats från ett flertal myndigheter, bl.a. Ekobrottsmyndigheten, att organiserad brottslighet och andra yrkeskriminella är aktiva inom välfärdssektorn. Detta gäller sannolikt även inom valfrihetssystemet.

En allmän synpunkt är att det inte är helt tydligt på vilket sätt de föreslagna förändringar kan förväntas bidra till att komma till rätta med de problem som LOV



sågs skapa i fråga om välfärdsbrottsligheten. Det bör dock vara så att förbättrade och utökade kontroller, samt större möjligheter till uteslutning, kan leda till ökade svårigheter för kriminella att komma in i, och utnyttja, valfrietssystemet. Utökade möjligheter till kontroll och uteslutning kan möjligen även ha en preventiv effekt och avhålla kriminella från att försöka ta sig in i och agera inom valfrietssystemet.

En annan synpunkt är att det i betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter (SOU 2023:43),¹ har lämnats förslag som innebär att ett nationellt register ska upprättas inom en snar framtid. Kortfattat föreslås i detta betänkande att Bolagsverket ska ansvara för en funktion som möjliggör samordnade registerkontroller. Detta innebär att upphandlande organisationer ska kunna vända sig till Bolagsverket för att snabbt och enkelt kontrollera uppgifter från register hos Bolagsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och länsstyrelserna kopplat till de obligatoriska uteslutningsgrunderna i 13 kap. 1 och 2 §§ lagen om offentlig upphandling (LOU) och även den frivilliga uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § andra punkten LOU, och motsvarande reglering i övriga upphandlingslagar. Förhoppningen är att detta ska minska antalet oseriösa och olämpliga leverantörer som deltar i upphandlingar. Regeringen har i dagsläget ställt krav på att systemet för registret ska vara i drift 2028.

Därutöver lämnas i betänkandet även förslag på att bestämmelsen om uteslutning av sökande i LOV ska ändras till att bli mer lik bestämmelser i upphandlingslagen. Exempelvis kommer samma brott som kan vara uteslutningsgrundande i upphandlingslagarna att vara så även i LOV. Förslaget innebär även en möjlighet för upphandlande organisationer att kunna kontrollera leverantörerna också under avtalstiden och begränsas därmed inte till att enbart användas i samband med en upphandlingsprocess.

I den nu remitterade rapporten anger Konkurrensverket att det av myndighetens uppdrag från regeringen framgår att Konkurrensverket särskilt ska beakta de förslag som lämnats i betänkandet (SOU 2023:43). Enligt rapporten har dock regeringen ännu inte gått vidare med dessa förslag och Konkurrensverket lämnar därför inga förslag på

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 15 december 2023 över betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43), till vilket det hänvisas.



ändringar i LOV som redan lämnats i betänkandet. I stället lämnar Konkurrensverket förslag som bygger vidare på de förslag som lämnats av utredningen.

Konkurrensverkets föreslår att om de förslag på ändringar i 7 kap. LOV, som lämnades i betänkandet, ännu inte genomförts bör de genomföras konsoliderat med de tillägg och ändringar som Konkurrensverket föreslår.

Regeringen har nu dock, under tiden Konkurrensverkets rapport har varit ute på remiss, lämnat en proposition Förenklad leverantörskontroll vid upphandling (prop. 2025/26:177) och riksdagsbehandlingen av propositionens förslag pågår alltjämt.

I propositionen sägs att det genom systemet ska vara möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att kontrollera om det finns skäl för uteslutning av en leverantör till följd av brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt med anledning av vissa kvalificerade ekonomiska svårigheter (t.ex. konkurs). En sådan leverantörskontroll ska kunna begäras både i samband med tilldelning av kontrakt och vid uppföljning av avtal. Det föreslås också kompletterande sekretessbestämmelser, bestämmelser om tystnadsplikt och bestämmelser om rättsligt stöd för viss personuppgiftsbehandling i fråga om de uppgifter som kan komma fram av kontrollen i belastningsregistret.

Det föreslås vidare att bestämmelserna om uteslutning av leverantörer LOU i huvudsak även ska gälla vid uteslutning av sökande i LOV. En upphandlande myndighet ska därmed, med ett fåtal undantag, få utesluta en sökande på de direktivstyrda uteslutningsgrunder som följer av LOU. Ändringarna innebär att grunderna för när en leverantör kan uteslutas inte kommer att skilja sig åt beroende av om den aktuella tjänsten upphandlas eller tillhandahålls i ett valfritetssystem. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Utöver detta kan även nya regler på EU-nivå vara på gång redan år 2028. Dessa påstås bli förenklade. Ett alternativ kan därför vara att avvakta med förslagen och låta sig inspireras av de kommande nya reglerna på EU-nivå. Det är viktigt och bra med en likareglering av LOU och LOV. Angående de nya EU-reglerna är det oklart om det blir i form av direktiv eller förordning. Förslagen planeras offentliggöras i år.

Syftet med LOU och LOV

Det primära syftet med LOU och LOV är att åstadkomma likabehandling av leverantörer. Lagstiftningen bör även stärka de upphandlande myndigheternas kontrollfunktioner, men det är viktigt att leverantörernas perspektiv också tas i beaktande i det fortsatta lagstiftningsärendet på det sätt som förutsätts inom EU-rätten. Det bör poängteras att intresset av att säkerställa att kontrakt inte tilldelas kriminella eller annars olämpliga leverantörer inte står i något slags motsatsförhållande till likabehandlingsprincipen.

Syftena med införandet av LOV var flera. När LOV infördes hade ett antal kommuner och landsting infört olika förfaranden där leverantörer kvalificerade sig genom att uppfylla uppställda villkor och de enskilda kommunerna eller regionerna fick sedan välja vem de ville anlita. De kunde då välja mellan de kvalificerade leverantörerna och eventuell verksamhet i egen regi. Ett syfte med LOV var därför att tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och landsting som ville öka valfriheten inom sina verksamheter. Ett annat syfte var att underlätta etablering av egenföretagande avseende vård- och omsorgstjänster.

Grindvaktsbegreppet

Grindvaktsbegreppet förefaller enligt Advokatsamfundet inte vara tillräckligt definierat. Vad det i praktiken handlar om är ett auktorisationssystem. Här ser Advokatsamfundet ett behov av förtydligande.

Annonsering

Konkurrensverket föreslår att kravet på löpande annonsering ska avskaffas genom införandet av ett alternativt förfarande med ansökningsfönster. Den upphandlande myndigheten bör få möjlighet att välja mellan ansökningsfönster och löpande annonsering. Här bör man kunna tänka sig att även ramavtalsmodellen kunde vara tillåten. I rapporten ges inget svar på varför den möjligheten inte också föreslås. Det som talar för en sådan möjlighet är större valfrihet för leverantörerna. Det som talar mot att också öppna för möjligheten med ramavtalsmodellen är sannolikt att man därmed skulle komma ännu längre ifrån LOV:s nuvarande tillämpningsområde.

I rapporten beskrivs nuvarande ordning med löpande annonsering som ett problem genom att upphandlande myndighet får ta emot ansökningar året om. Skälet torde vara



att arbetsbördan - rätt eller fel - skulle bli för hög. Även ett krav på upphandlande myndighet att genomföra kontroller löpande under året anges i rapporten vara ett problem av samma slag. Uppenbarligen bedöms det som enklare och mer resurseffektivt att göra detta under en koncentrerad tid. Dessa problem bör vägas mot de begränsningar som ett system med ansökningsfönster innebär.

Det vore problematiskt om resultatet av förslaget med ansökningsfönster blir att den upphandlande myndigheten bara öppnar fönstret t.ex. en månad vart fjärde år. Det skulle innebära försämrad konkurrens och ett förfelande av idén med LOV. Ett av syftena bakom införandet av LOV var, som nämnts ovan, att underlätta etablering av egenföretagande. Det strider i och för sig inte mot EU-rätten att införa en ordning med valmöjlighet mellan ansökningsfönster och löpande annonsering, men frågan är om det är en lämplig ordning. Fördelarna med en sådan ordning är i vart fall oklara och inte tillräckligt utredda.

Det kan även, som anges ovan, finnas anledning att avvakta andra förändringar innan man går vidare med de föreslagna förändringarna av LOV.

Uteslutningsreglerna

I rapporten föreslås att det bör införas ytterligare bestämmelser om uteslutning i LOV. Advokatsamfundet instämmer i att uteslutningsgrunderna är ett centralt verktyg för upphandlande myndigheter i att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen.

Konkurrensverket anser att eftersom alla leverantörer som uppfyller kvalificeringskraven och inte är föremål för uteslutning ska godkännas till ett valfrihetssystem utgör uteslutningsgrunderna – tillsammans med kvalificeringskraven – de enda grindvaktsfunktionerna som den upphandlande myndigheten kan använda för att inte släppa in oseriösa eller kriminella leverantörer i valfrihetssystemet.

Advokatsamfundet anser fortsatt att uteslutningsgrunderna ska tillämpas i fråga om företrädare och att det är viktigt att uteslutningsgrunderna inte kan tillåtas utsträckas till att bli tillämpliga på varje anställd.

Tillspetsat så kan inte företaget ansvara för varje anställds förehavanden, särskilt inte utanför yrkesutövningen. Här efterfrågar Advokatsamfundet ett mer balanserat perspektiv.

Även om det är ett allt större problem att grovt kriminella personer driver bolag och använder bolag som brottsverktyg, förekommer sådana personer dock sällan som företrädare för bolagen eller som verkliga huvudmän. I stället betalas ostraffade personer för att registreras i sådana positioner. Överlappningen mellan grov organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet är ett uttalat problem, på samma sätt som att kriminella äger och driver bolag och missbrukar välfärdssystemet.²

Advokatsamfundet har i och för sig inte något emot att de fakultativa reglerna som rör företrädares ansvar i yrkesutövningen, omvandlas till obligatoriska uteslutningsgrunder.

Om ambitionen är att också utsträcka ansvaret för sådant som händer utanför yrkesutövningen, kan emellertid en sådan förändring av uteslutningsgrunderna behöva övervägas ytterligare innan det läggs till grund för lagstiftning. Detsamma gäller frågan om ansvar för underentreprenörer.

Av 5 kap. 2 § LOV följer att en sökande vid behov får åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet i ansökan. Enligt LOU ska de underleverantörer vars kapacitet leverantörer åberopat för att uppfylla sådana kvalificeringskrav kontrolleras. Om underleverantören inte uppfyller kvalificeringskraven är leverantören skyldig att byta ut denne.

Underleverantörerna behövs i dessa fall för att leverantören överhuvudtaget ska kunna tilldelas kontraktet. Därmed förefaller det rimligt att krav på kontroll av sådana underleverantörer införs även i LOV. Utan krav på sådana kontroller ökar enligt Advokatsamfundets uppfattning risken för att kriminella aktörer förekommer som underleverantörer.

Advokatsamfundet saknar också resonemang om s.k. *self-cleaning*. Det är viktigt att konsekvenserna av en uteslutning inte blir för långtgående i fråga om den tid som ska passera innan en utesluten leverantör återigen tillåts delta i valfrihetssystemen.

Vad gäller leverantörsintressena borde det ur bl.a. konkurrenshänseende vara en fördel med utökade kontroller, särskilt om detta leder till att bolag med koppling till kriminalitet inte tillåts verka i systemet. Detta borde inte motverka samhällets

² Se EBM:s lägesbild 2025: www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2025/05/ebm-lagesbild-2025.pdf.



intressen eller brukarintresset. Seriösa leverantörer, brukare och samhället förefaller ha ett gemensamt intresse av att kriminella intressen inte har en roll i systemet.

Kontroller och information

I rapporten föreslås även att det i LOV införs en skyldighet för en upphandlande myndighet att under vissa omständigheter avsluta kontrakt med leverantörer som godkänts till valfrihetssystemet, oberoende av om en sådan möjlighet framgår av kontraktet. Därför ska införandet av en sådan skyldighet enligt rapporten åtföljas av rättsmedel, så att en leverantör vars kontrakt har avslutats ges möjlighet att ansöka om rättelse. En domstol ska också kunna besluta om inhibition under tiden för domstolsprövning.

Advokatsamfundet har inga invändningar mot att en sådan skyldighet att avsluta kontrakt införs i LOV.

I fråga om skyldigheter att regelbundet kontrollera leverantörerna bör, enligt Advokatsamfundet, sådana emellertid införas med viss eftertänksamhet. Ett erkänt problem är att kontroll och uppföljning under löptiden i många fall inte sker i tillräcklig utsträckning, vilket medför att syftena på olika sätt förfelas. Det aktuella syftet i detta fall är att motverka att kriminella på olika sätt tar sig in i företagen under löptiden, vilket välkomnas.

Det är nämligen ur ett brottsförebyggande perspektiv viktigt med noggranna och återkommande kontroller av leverantörerna. Kriminella som är lite mer avancerade, ser givetvis till att bolag och företrädare uppfyller kraven för godkännande eller så tar kriminella över bolag som redan verkar inom systemet. Det kan ske genom att tidigare seriösa bolag tas över av kriminella, t.ex. med hjälp av bulvaner.

I fråga om uppgiftsskyldighet och information från Upphandlingsmyndigheten om vart en upphandlande myndighet ska vända sig vid eventuella misstankar om oegentligheter i olika avseenden, är det ur den upphandlande myndighetens perspektiv näst intill en omöjlighet att identifiera om en anmälan ska göras till polis, EBM, Konkurrensverket, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, IVO eller någon annan myndighet. Detta bör förtydligas eller på något sätt förenklas.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander