

2026-05-11

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för offentlig upphandling

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

Remissyttrande över Konkurrensverkets rapport Nya grindvaktsfunktioner i LOV – förslag som bidrar till att motverka kriminella eller oseriösa leverantörer i valfrihetssystem (Rapport 2025:8)

Fi2025/02401

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över Konkurrensverkets rapport Nya grindvaktsfunktioner i LOV – förslag som bidrar till att motverka kriminella eller oseriösa leverantörer i valfrihetssystem. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslagen som är av särskilt intresse för TCO.

Inledning

Införandet av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) har möjliggjort för ett stort antal aktörer att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet. Förenklade upphandlingsförfaranden och regelverk, och den fria etableringsrätt som följer av LOV, har skapat gynnsamma förutsättningar för privata alternativ att konkurrera om kunder, men också för oseriösa och kriminella aktörer att ta sig in i välfärdssystemen. Fri etableringsrätt innebär bl.a. att det inte finns någon begränsning av hur många utförare som kan etablera sig inom t.ex. ett valfrihetssystem. Fler utförare innebär att mer resurser behöver ägnas åt tillsyn och kontroll – både av kommuner, regioner och av ansvariga tillsynsmyndigheter.¹

Under senare år har ett flertal rapporter och utredningar visat att välfärdsbrottslighet är ett växande och omfattande problem, där oseriösa och kriminella aktörer tränger sig in i välfärdssystemen via offentlig upphandling och LOV i syfte att tillskansa sig offentliga resurser. En sådan utveckling riskerar att skada tilliten och tilltron

¹ SOU 2025:96 Fler möjligheter till ökat välbefinnande, s. 413.

till det offentliga. För att vända utvecklingen krävs förändrad lagstiftning som gör det möjligt för upphandlande myndigheter att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från offentligt finansierade system. Konkurrensverkets förslag, som syftar till att motverka sådana aktörer i valfrihetssystemen, är ett steg i rätt riktning.

TCO stöder därför ambitionen i Konkurrensverkets förslag som syftar till att göra det enklare för upphandlande myndigheter att kontrollera leverantörer både vid inträdet och under kontraktstiden. TCO delar Konkurrensverkets uppfattning om att uteslutningsgrunderna kan vara ett centralt verktyg för upphandlande myndigheter för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen.

Vad gäller beredningsprocessen vill TCO dock anföra att det kan ifrågasättas om beredningen av rapporten kan anses uppfylla de krav som bör ställas på lagförarbeten, och konstaterar i detta sammanhang att förslagen på olika sätt har betydelse för arbetsmarknaden och särskilt för villkoren i vissa sektorer liksom risker kopplade till arbetslivskriminalitet. Konkurrensverket har, såvitt TCO vet, trots detta inte haft något samråd med företrädare för arbetstagarorganisationer, vilket hade varit både behövligt och lämpligt.

6 Bedömningar och förslag

TCO delar bedömningen att det finns ett reellt behov av att stärka samhällets möjligheter att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen enligt LOV. TCO är därför i grunden positivt till ambitionen bakom förslagen i Konkurrensverkets rapport, och tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i rapporten.

TCO anser dock att det är viktigt att det tydligt utreds hur rapporteringskanaler eller -forum som inrättas med anledning av förslaget om informationsskyldighet förhåller sig till existerande lagstiftning, och då i synnerhet lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen), se nedan under avsnitt 6.5.3. TCO ifrågasätter även förslaget till ändring av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), se nedan under avsnitt 6.7.

I enlighet med Konkurrensverkets egen bedömning anser TCO att de föreslagna ändringarna sannolikt inte ensamt kommer att lösa problemen med kriminella och oseriösa aktörer i valfrihetssystemen, men att de förslag som lämnas kan förväntas bidra positivt till att motverka sådana aktörer.

Mot den bakgrunden är det viktigt att de föreslagna lagändringarna löpande följs upp för att säkerställa att de faktiskt bidrar till att motverka kriminella och oseriösa aktörer.

6.3.4 Fler ska omfattas av kontroll mot uteslutningsgrunderna

I avsnittet föreslår Konkurrensverket att om den sökande är ”en juridisk person *får* den uteslutas

1. enligt de frivilliga uteslutningsgrunderna om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har gjort sig skyldig till sådant fel som avses i uteslutningsgrunden. Detsamma gäller personer som är behöriga att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.
2. enligt samtliga uteslutningsgrunder om en person med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet har gjort sig skyldig till brottet eller ett sådant fel som avses i uteslutningsgrunden.”

Av förslaget till 7 kap. 5 § LOV framgår dock i såväl författningsförslaget som författningskommentaren att om den sökande är ”en juridisk person *ska* (TCO:s kursivering) den uteslutas enligt 1 § om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.”

Såvitt TCO förstår föreligger det en skillnad mellan övervägandena i löptexten och i författningsförslaget. Detta kan leda till en osäkerhet kring vad som faktiskt avses. Denna osäkerhet förstärks ytterligare av att förslaget enligt författningskommentaren motsvaras av 7 kap. 1 § 2 st. LOV i SOU 2023:43, som stadgar:

”Är den sökande en juridisk person *får* (TCO:s kursivering) den sökande uteslutas om en person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.”

TCO anser att detta bör förtydligas i den fortsatta hanteringen av ärendet, då det gör stor skillnad för tillämpningen om bestämmelsen är avsedd att vara obligatorisk eller fakultativ.

I sammanhanget vill TCO också peka på en mindre felskrivning i författningskommentaren, där hänvisningen till just SOU 2023:43 under 7 kap. 5 § LOV (s. 252) i stället lyder ”SOU 2023/24:3”.

6.5.3 En ny informationsskyldighet

Om förslaget genomförs är det av yttersta vikt att det i det fortsatta arbetet förtydligas hur rapporteringskanaler eller -forum som

inrättas med anledning av förslaget förhåller sig till existerande lagstiftning, och då i synnerhet visselblåsarlagen.

För att säkerställa ett ökat informationsflöde i syfte att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom valfrihetssystemen måste utgångspunkten vara att en enskild som slår larm om missförhållanden inte ska riskera att straffas eller i övrigt utsättas för repressalier för att man använt sig av en rapporteringskanal.

För visselblåsarlagens tillämplighet ska visselblåsaren (som kan tillhöra olika typer av personalkategorier) i ett arbetsrelaterat sammanhang ha fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterat den i särskild ordning. Även t.ex. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism innehåller regler om rapporteringsordning och skydd mot repressalier.

Då olika lagstiftningar avseende rapportering av missförhållanden har olika skyddsbestämmelser (och processer för rapportering), kan det uppstå otydligheter kring hur långt repressalieskyddet för den enskilde sträcker sig i de olika lagarna. Detta blir ännu mer komplicerat om man inför ytterligare en rapporteringsmekanism för att tillgodose syftet i Konkurrensverkets rapport eller om den upphandlande myndigheten (felaktigt) hänvisar till rapporteringskanaler som kräver att vissa specifika förhållanden är uppfyllda. Detta riskerar både att skada en enskild som i god tro rapporterat om ett missförhållande och minska allmänhetens intresse av att slå larm om missförhållanden.

Förslaget väcker många frågor om bl.a. vilket skydd visselblåsare som rapporterar om överträdelser av LOV enligt Konkurrensverkets förslag ska ha, vem visselblåsaren ska skyddas mot och om man bör kunna larma anonymt. TCO anser att förslaget i denna del noggrant behöver utredas i det fortsatta arbetet för att inte riskera konkurrerande, motstridiga eller kontraproduktiva lagstiftningsprodukter.

6.7 Förslagen på ändringar i LOV medför behov av följdändringar

TCO anser att förslagen i vissa delar innebär direkta och materiella ändringar i den fackliga vetorätten enligt MBL. Förslaget till ändringar av 39 § MBL är en materiell utvidgning av arbetstagarorganisationers vetorätt och kan inte ses som endast en följdändring p.g.a. ändringarna av uteslutningsgrunderna i LOV. I denna del saknas såvitt TCO kan se såväl beredningsunderlag i sak som konsekvensbedömningar.

Såvitt avser MBL kan också konstateras att förslaget synes innebära en märklig reglering där arbetstagarorganisationer ges vetorätt för omständigheter som samtidigt ska vara obligatoriska uteslutningsgrunder.

TCO anser att den fackliga vetorätten enbart ska kunna aktualiseras när omständigheterna är sådana att det finns fakultativa skäl att utesluta en leverantör; det ska inte vara arbetstagarorganisationernas ansvar, när obligatoriska skäl för uteslutning föreligger, att tillse att leverantören utesluts och ytterst framtvinga ett beslut som en myndighet enligt lag redan är skyldig att fatta. Om så inte sker anser TCO att myndigheten ska stå risken för sin underlåtenhet att agera.

TCO anser att eventuella materiella ändringar av den fackliga vetorätten måste ses över i särskild ordning och utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv.

Då skälen för förslaget inte tydligt redovisats anser TCO att man inte på grundval av rapporten kan ta ställning till förslaget i allmänhet eller dess närmare påverkan och effekter för systematiken och uppbyggnaden av vetorätten i MBL i synnerhet.

8 Konsekvensutredning

Som tidigare påpekats tillstyrker TCO i huvudsak förslagen i rapporten. TCO vill dock samtidigt tydligt framhålla att förslagen får direkta konsekvenser för de anställda som ska utföra kontroll, handläggning och uppföljning i praktiken. För att reformen ska bli långsiktigt hållbar krävs att arbetsmiljö, resursfrågor och tydlighet i ansvar och mandat sätts i centrum.

De föreslagna åtgärderna innebär utökade arbetsuppgifter och ett större ansvar för redan hårt belastade yrkesgrupper. Förslagen riskerar att leda till ökad administration, större ansvar och svåra bedömningar i tjänsteutövningen. Som konstateras i rapporten kan utmaningarna med tillämpningen av LOV vara särskilt stora i mindre kommuner och regioner, som ofta har begränsade resurser för att hantera sina valfrihetssystem.

TCO vill därför särskilt betona att nya kontrolluppgifter måste kombineras med resurser och tid och att ansvar och befogenheter måste vara tydligt definierade. Otydliga eller öppna bedömningsutrymmen kan skapa osäkerhet i tjänsteutövningen och öka stress och press på enskilda medarbetare. TCO efterlyser därför tydliga och enhetliga riktlinjer och lättillgängligt väglednings- och metodstöd för de yrkesgrupper som berörs.

Ett införande av nya grindvaktsfunktioner måste bygga på rimliga arbetsvillkor, tydlighet i ansvar och tillräckliga resurser, annars

riskerar reformen att skapa problem genom ökad administrativ börda i stället för ett effektivt kontrollsystem till gagn för medborgarna.

I sammanhanget vill TCO återigen peka på vikten av klara och tydliga lagstiftningar, förarbeten och genomarbetade konsekvensanalyser. Upphandlingar och LOV-ärenden är i sig komplicerade processer, många gånger i flera led och inte sällan med många svåra beslut i ett komplext sammanhang. Det är i regel många personer involverade, både anställda och förtroendevalda. Det innebär bl.a. att sådana ärenden ofta är komplicerade och svåröverskådliga för respektive person som blir del av handläggningen och beslutsfattandet.

Vikten av tydlighet blir än större mot bakgrund av förslaget om ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar, där enligt förslaget en enskild tjänsteman kan komma att hållas straffrättsligt ansvarig för fel i tjänsten i större utsträckning än idag.²

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist

² Prop. 2025/26:217, Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar.