

Uppdrag utveckling av IT-system för samordnad registerkontroll

Delrapport

Datum: 2025-04-30

Diarienummer: AD 816/2025

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund.....	3
3	Inledning.....	3
4	Principer för första leverans.....	4
5	Anslutning av producenter	6
5.1	Beskrivning	6
5.2	Risker	7
5.3	Konsekvenser	8
6	Säkerhet	8
6.1	Beskrivning	8
6.2	Risker	8
7	Rättsliga aspekter.....	9
7.1	Beskrivning	9
7.2	Risker	9
7.3	Konsekvenser	9
7.4	Övriga iakttagelser kring utrednings lagförslag	10
8	Budget	11
8.1	Beskrivning	11

1 Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2025 framgår att Bolagsverket skall realisera de delar i utredningen SOU 2023:43 som åligger myndigheten. Bolagsverket planerar för delleveranser över tid där första leveransen är en begränsad pilot för att säkerställa den tekniska lösningen både funktionellt och kapacitetsmässigt, vilket beskrivs ytterligare i kapitel 4. Under analysarbetet har Bolagsverket identifierat följande utmaningar som beskrivs mer utförligt i denna rapport

- Det rättsliga läget är oklart då ingen lagrådsremiss eller proposition ännu finns på plats.
- Bolagsverkets utvecklingsinsats ligger något efter plan på grund av att tjänsten ställer stora krav på integritet och säkerhet vilket medfört ett större initialt arbete. Det medför att Bolagsverket är i behov av att justera anslagsmedel mellan åren 2025 och 2026
- Flera av de myndigheter som ska lämna information till denna tjänst har inte gränssnitt som stödjer informationshämtning direkt eller i realtid vilket kan leda till att tjänsten som helhet kommer att upplevas långsam då svaret fördröjs.

2 Bakgrund

Bolagsverket har i regleringsbrev för 2025 fått i uppdrag att påbörja arbetet med att bygga upp tjänsten en samordnad registerkontroll.

Enligt regleringsbrevet ska Bolagsverket utveckla ett IT-system för samordnad registerkontroll i enlighet med förslaget i betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter (SOU 2023:43). Utvecklingen av systemet ska ske under 2025–2027 och systemet ska kunna tas i drift 2028.

Bolagsverket ska senast den 30 april årligen fram t.o.m. 30 april 2027 ge in en rapport till Regeringskansliet (Finansdepartementet). I rapporten redovisar Bolagsverket hur arbetet fortskrider inkluderat en ekonomisk uppföljning och detta är den första rapporten som Bolagsverket lämnar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 mars 2028. Vi beskriver här de utmaningar vi har och några av de vägval vi gjort i detta tidiga skede av analys och utvecklingsarbetet.

3 Inledning

En avgörande fråga för uppdraget är samverkan med de myndigheter som ska leverera information till Bolagsverket. Verket har därför varit i kontakt med de myndigheter som ska lämna information till den kommande tjänsten om samordnad registerkontroll vid offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem och diskuterat

deras möjligheter att kunna tillhandahålla den enligt utredningen föreslagna informationen på ett säkert och effektivt sätt.

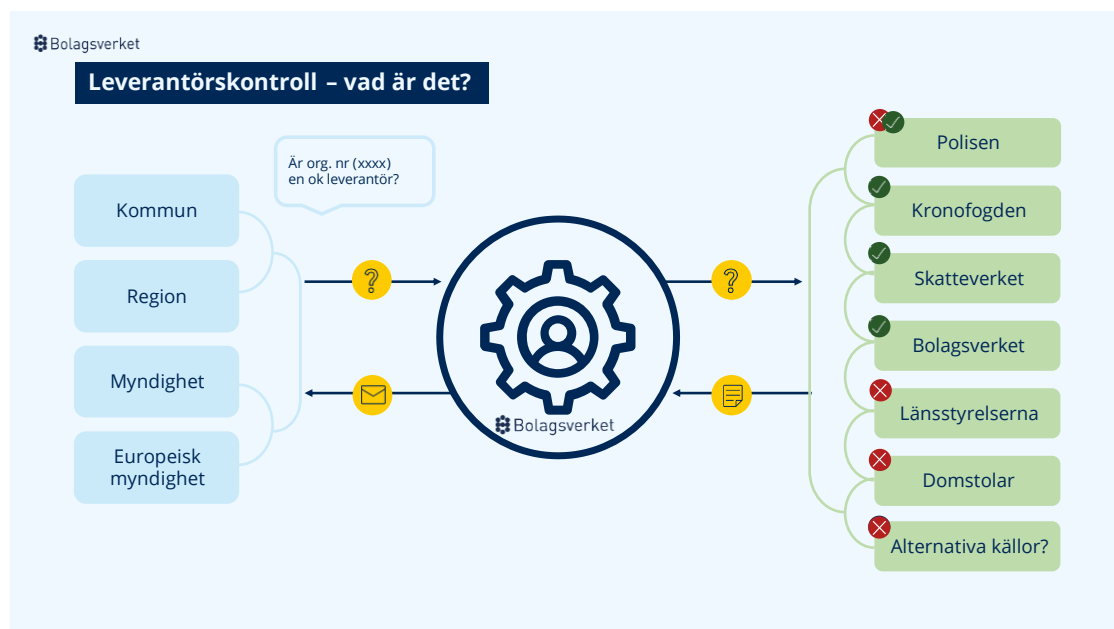
Bolagsverket har även varit i kontakt med företrädare från Upphandlingsmyndigheten för att utbyta erfarenhet om de regler som styr offentlig upphandling och som kan ha betydelse för vårt fortsatta arbete.

Bolagsverket har inte tidigare hanterat den här typen av sekretessbelagd information eller system vilket medfört initiala utmaningar för organisationen.

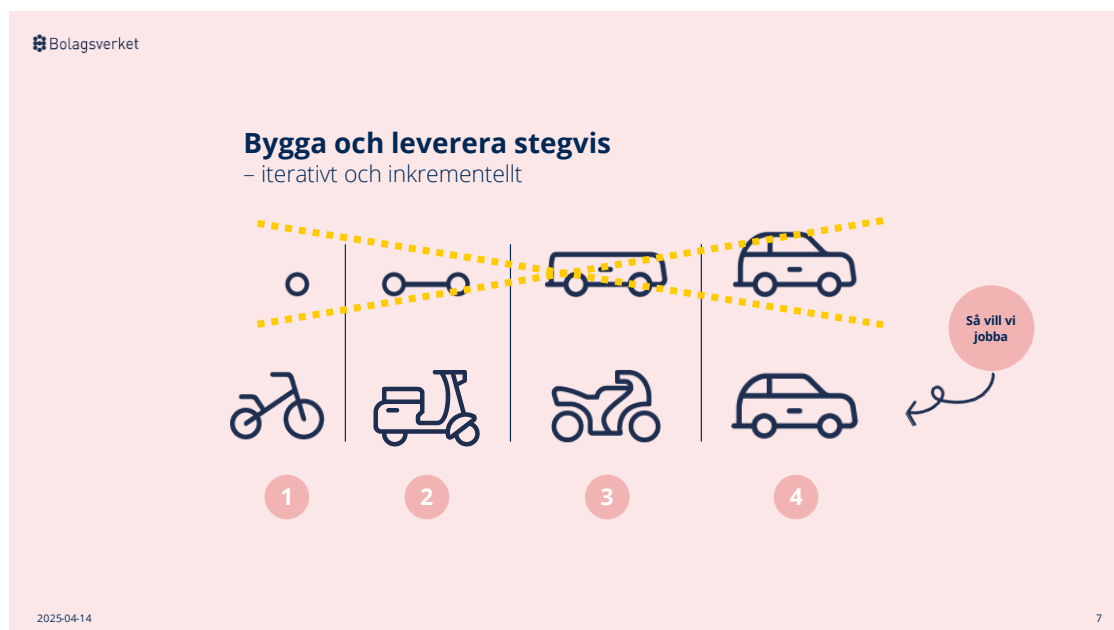
I analysarbetet har det identifierats möjligheter att dela upp tjänsten i olika leveranser för att tidigare kunna leverera nytta till användarna vilket vi tydligare beskriver under kapitel 4.

4 Principer för första leverans

Konsumenten till vänster (upphandlande myndighet/enhet) i bilden skickar in ett organisationsnummer till tjänsten. Tjänsten hämtar och sammanställer sedan information från producenterna till höger i bilden och sammanställning skickas tillbaka till konsumenten.



Förslaget är att leverera en första version med en begränsad funktionalitet för att sedan succesivt öka funktionaliteten i och tillgång till tjänsten. Fördelen med delleveranser är att så tidigt som möjligt och successivt över tid kunna leverera nytta till konsumenterna samt att dra lärdomar om hur tjänsten fungerar och hur den upplevs av de upphandlande enheterna.



Första leveransen är en pilot och innehållet beskrivs nedan.

Piloten innebär att en mindre mängd användare ansluts till tjänsten i ett första läge. Därefter blir det en succesiv anslutning i etapper. Antingen kommer det att ske via integration med ett utvalt upphandlingsverktyg som ansluter till ett API gränssnitt alternativt ett mindre antal pilotkunder via en separat e-tjänst.

En fråga som måste tas i beaktande är om de upphandlingsverktyg som idag används av merparten av konsumenterna vid offentlig upphandling ska få integreras mot tjänsten, istället för att konsumenten skall göra kontrollen via fristående e-tjänst. Dessa upphandlingsverktyg tillhandahålls idag av privata aktörer vilket innebär att de rättsliga aspekterna för att lämna ut informationen från tjänsten via en privat aktör måste utredas. Denna problematik tas även upp i utredningen.

I en första version av tjänst avser vi att fokusera på upphandlingar enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling LOU, då ca. 90% av alla upphandlingar avser LOU. Detta innebär att vi inte kommer kunna besvara frågor gällande LUF (2016:1147 om upphandling av koncessioner), LUFs (2011:1029 om upphandling på försvars och säkerhetsområdet) samt LOV (2008:962 om valfrihetssystem).

Ytterligare en avgränsning är att enbart hantera organisationsformen aktiebolag då den organisationsformen är den absolut största som leverantör vid offentlig upphandling.

Då bedömningen från utredningen är att ca. 98% av företrädare för leverantörerna inte finns i polisens belastningsregister kommer information från domstolarna avseende domar inte ingå i första versionen. Däremot får upphandlande enhet information om att en leverantör inte förekommer i belastningsregistret om så är fallet. Bolagsverket kommer att lägga till den informationen i sammanställningen om det inte framkommer något av sökningen. Om det däremot blir en träff i belastningsregistret

kommer denna information inte att tillfogas i sammanställningen till den upphandlande myndigheten/enheten, utan istället tala om att tjänsten inte kan lämna något svar från belastningsregistret i denna version av tjänsten. Detta måste tydligt beskrivas för konsumenten. Det gäller oaktat om brottet bedöms som "direkt" uteslutningsgrundande eller ett brott som kräver analys av dom.

Bolagsverket avser att inledningsvis endast tillåta ett organisationsnummer/leverantör per fråga för att minska komplexiteten. Detta innebär att konsumenten endast kan skicka in ett organisationsnummer per fråga istället för att kunna skicka in alla anbudsgivare samtidigt.

Upplägget med delleveranser ger oss möjlighet att succesivt utöka antalet användare under kontrollerade former. De som får tillgång till tjänsten får med förslaget ett stort värde även om inte all funktionalitet är på plats. Vi kommer över tid att lära oss hur konsumenterna använder tjänsten, hur producenternas svarstider ser ut samt få erfarenhet av hur resursbehovet ser ut för en kommande handläggande verksamhet. Bolagsverket avser att ha klart den första leveransen enligt beskrivningen i detta kapitel under slutet av 2026. Genom att delleverera har vi möjlighet att löpande ansluta fler konsumenter under 2027.

Sammanfattningsvis ingår följande i första leveransen:

- En mindre mängd användare ansluts till tjänsten i ett första läge. Därefter succesiv anslutning i etapper.
- Information från Skatteverket, Kronofogden och Bolagsverket.
- Slagning mot belastningsregistret och information när det inte finns träff.
- Lagstiftning LOU.
- Bolagsformen aktiebolag.
- Begränsad funktionalitet, ett organisationsnummer per fråga.

5 Anslutning av producenter

5.1 Beskrivning

I utredningen finns sex stycken producenter identifierade. Dessa informationskällor kommer tjänsten att använda för att samla in data om de leverantörer som upphandlande myndighet önskar granska under ett upphandlingsförfarande.

Tidigt i analysfasen så kontaktades samtliga producenter för att initiera dialog kring informationsinhämtningen. Där framgick att integrationsteknikerna skiljer sig mellan de olika källorna. Det går att kategorisera dessa till två huvudtyper, synkron och asynkron integration. De synkrona integrationerna baserar sig på att förfrågan och svar sker direkt, dvs den som efterfrågar information inväntar ett svar direkt. Den asynkrona integrationstypen skickar däremot en fråga men förväntar sig inte ett svar direkt. Väntetid på svaret från de producenter som har denna typ handlar om 10-60 minuter. Denna väntetid kan både vara den totala väntetiden för att sammanställa ett svar eller vara en del

av den totala väntetiden beroende på hur anropskedjan ser ut för det specifika fallet (i vissa fall tillfrågas en producent flera gånger beroende på hur svaret ser ut från en annan producent). I stort så sker förfrågan till producenterna seriellt, dvs efter varandra.

En av producenterna tillhandahåller inget maskin-till-maskin (M2M) gränssnitt. Domstolsverket tillhandahåller information om domar från domstolarna via förfrågan på e-post eller via en e-tjänst/formulär på deras hemsida. Deras svarstider på dessa ärenden är "under dagen".

Nedan redovisas producenterna och dess identifierade tjänsters integrationstyper:

Producent	Integrationstyp (M2M)	Kommentar
Bolagsverket	Synkron	
Domstolsverket	-	Ingen tekniskt maskin-till-maskin integration finns. Erbjuder e-post eller e-tjänst.
Kronofogdemyndigheten	(Synkron)	Finns inte stöd för synkron integration idag men har ett pågående uppdrag att införa detta.
Länsstyrelserna	Asynkron	Publicerar daglig totalfil som hämtas och lagras i tjänst. Risk att data är inaktuell (max 24h).
Polismyndigheten	Asynkron	
Skatteverket	(Synkron)	Antagande att leverantörskontrolltjänsten får tillgång till Skatteverkets tjänst för programvaruföretag, Skattekonto 2.0.

Vidare dialog med producenter kommer att föras under våren för att detaljera teknikfrågor, anslutning och uppföljning på status gällande planerade insatser på tjänsterna.

5.2 Risker

Då de myndigheter som i utredningen pekas ut som producenter av information till leverantörskontrolltjänsten inte har ett uttalat uppdrag kan det få konsekvenser för dessa myndigheters möjligheter att kunna prioritera arbetet med att tillföra information till leverantörskontrolltjänsten. Detta kan påverka Bolagsverkets möjligheter till leverans och kvalitet i den aktuella tjänsten.

Förväntningar på tjänsten är att svar sker skyndsamt vilket inte är möjligt med tanke på att flera producenter har en stor andel asynkrona integrationer.

Utredningen tydliggör att det finns upphandlingsärenden som kräver skyndsam hantering. I dessa fall kan asynkron kommunikation i samband med potentiell felhantering utgöra risk att svaret dröjer längre tid än önskat. I en senare leverans av leverantörstörskontrolltjänsten, där domar ingår, adderas denna risk ytterligare i de fall en dom ska granskas – då begäran av dom hanteras manuellt som inkomna ärenden hos domstol för att kunna utlämnas till Bolagsverket för manuell granskning.

Bolagsverket önskar att regeringen klargör för producenterna till denna tjänst nödvändigheten med att kunna ansluta till tjänsten via synkrona gränssnitt och att arbetet med att kunna tillhandahålla detta bör prioriteras i enlighet med Bolagsverkets tidplan.

5.3 Konsekvenser

Så länge producenter har asynkrona integrationer eller manuell hantering av informationsbegäran så kommer det finnas fördröjningar i svaren i den e-tjänst eller det API som möter den upphandlande myndigheten. Beroende på andelen asynkrona integrationer, manuell hantering och eventuell felhantering i förfrågan så kan denna fördröjning gå från timmar till dagar, speciellt när leverantörstörskontrolltjänsten inkluderar hantering av domar.

6 Säkerhet

6.1 Beskrivning

Planering och införande av säkerhetsåtgärder pågår utifrån en uppskattad kravbild. Tidsplanen för säkerhetsåtgärder anpassas till att först möta kraven för utveckling av tjänsten och senare säkerställa förhållanden inför driftsättning av tjänsten.

Då flera av de uppgifter som kommer att hanteras är integritetskänsliga och i vissa fall sekretessbelagda krävs det förmåga att bygga säkra system där tillgången till uppgifterna begränsas såväl internt som när det gäller vem som har rätt att begära ut uppgifterna vilket ställer andra krav på Bolagsverkets interna arbete.

6.2 Risker

Säkerhetskraven är inte fastställda, då den slutgiltiga kravbilden är beroende av kommande lagstiftning. Detta kan leda till sent identifierade säkerhetskrav som kräver mer omfattande säkerhetsåtgärder än vad som estimerats.

En konsekvens av att aktuell lagstiftning inte är fastställd innebär att säkerhetskraven för tjänsten inte kan fastställas då dessa är beroende av lagstiftningen, vilket försvårar Bolagsverkets genomförande av uppdraget. Nya arbetssätt för utveckling och hantering av tjänst baserat på högre säkerhetskrav kan skapa ledtider och svårigheter vid bemanning av uppdraget.

7 Rättsliga aspekter

7.1 Beskrivning

Av utredningen framgår att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Det finns ingen uppgift om att ärendet är färdigberett på regeringskansliet och det finns ingen proposition att utgå från. I dagsläget finns ingen information om hur det slutliga förslaget kommer att se ut.

Det framgår av utredningen att Bolagsverket i normalfallet endast äger rätt att dela uppgift med den upphandlande myndighet, upphandlande enhet eller region som begärt kontrollen. Skälet för det är att minska integritetsintrånget och säkerställa att belastningsuppgifter endast sprids när det är nödvändigt.

Den första hypotesen bygger på att all informationshantering endast sker i teknisk mening. Det ska förklaras i termer av teknisk bearbetning/lagring, tryckfrihetsförordningen (1949:105) TF 2 kap. 9 och 13 §§. Detta innebär att tjänsten endast vidareförmedlar och sammanställer information från producenterna och skickar till konsumenten.

7.2 Risker

Den upphandlande myndigheten eller enheten äger i sin tur endast rätt att dela uppgiften med den leverantör eller sökanden som den enskilda personen företräder.

Frågan som här uppstår är i de fall den upphandlande myndigheten har en extern part/leverantör, exempelvis ett upphandlingsverktyg, som hanterar informationen/upphandlingen och om det är möjligt för såväl Bolagsverket som den upphandlande myndigheten m.fl. att lämna information via det verktyget. Bolagsverket önskar ett klargörande om informationen från leverantörskontrolltjänsten kan hanteras via externa leverantörers upphandlingsverktyg.

7.3 Konsekvenser

I utredningen finns det ett antal författningsförslag som rör de lagar som styr reglerna kring offentlig upphandling. En viktig förändring som man föreslår i dessa lagar är att möjligheten till sanningsförsäkran kommer att upphöra, se t.ex. förslaget i 19 kap. 17 a § i lagen om offentlig upphandling. I utredningen föreslår man att dessa författningsändringar ska träda i kraft den 1 oktober 2025. I Bolagsverkets förslag till den dellerleverans av tjänsten "Leverantörskontroll" som ska vara klar under 2026, kommer inte träffar i Polismyndighetens belastningsregister ingå i den information som kommer att levereras till upphandlande myndighet eller enhet.

Detta innebär att leverantörer skulle behöva lämna en sanningsförsäkran för den del som avser information ur belastningsregistret.

Då möjligheten till sanningsförsäkran enligt utredningen skulle upphöra den 1 oktober blir det en stor utmaning för Bolagsverket att kunna hantera den delleverans som föreslås kunna ske under 2026 om det inte sker förtydliganden i kommande lagrådsremiss och proposition i de delar som avser författningsändring kring möjligheten till sanningsförsäkran för leverantörer vid offentlig upphandling.

Om möjligheten till sanningsförsäkran upphör vid den föreslagna tiden i utredningen dvs den 1 oktober 2025 innebär det att leverantörer inte kan använda sig av detta för den del som avser information ur belastningsregistret. Detta blir ett problem då information om träff i belastningsregistret inte kommer att ingå i den delleverans som Bolagsverket kommer att genomföra under 2026.

Om det inte tillkommer övergångsregler eller att de föreslagna författningsändringarna träder i kraft vid en senare tidpunkt så kommer det medföra rättsliga problem för de myndigheter som genomför offentliga upphandlingar då kravet att använda sanningsförsäkran upphör innan tjänsten tas i drift

7.4 Övriga iakttagelser kring utrednings lagförslag

Det finns delar som behöver förtydligas i kommande lagrådsremiss och proposition. Exempelvis hur Bolagsverket ska hantera filialer till utländska företag när dessa önskar delta som leverantör vid offentlig upphandling.

Denna problematik finns även när offentliga organ önskar delta vid offentlig upphandling. En utmaning som Konkurrensverket har påpekat är att det i dag inte finns någon skyldighet att registrera ideella organisationer som bedriver näringsverksamhet, varken i Bolagsverkets föreningsregister eller i Kammarkollegiets register över idéburna organisationer.

Det framgår av utredningen att om leverantören är en juridisk person ska denne uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brott. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Förutom att en person som ingår i styrelsen, är firmatecknare eller är verkställande direktör för ett svenskt aktiebolag antas ingå i denna personkrets finns det oklarheter om vilka andra personer som skulle kunna ingå i denna personkrets och att det således får överlämnas till rättstillämpningen att närmare bestämma gränserna för vilka personer som skulle kunna ingå i personkretsens. Det saknas i dag klargörande praxis från EU-domstolen och det föreligger inte heller nationella avgöranden som ger vägledning.

Om det via rättstillämpningen klargörs att andra personer än de som t.ex. ingår i styrelsen, är firmatecknare eller verkställande direktör för ett svenskt aktiebolag ska ingå i personkretsens för en leverantörs förvaltnings-, lednings eller kontrollorgan kan det bli problem att kunna kontrollera om dessa har dömts för brott. Om dessa personer dessutom inte finns registrerade i något register blir det ett ännu större problem kring hur Bolagsverket skulle kunna få information om personerna för att sedan kunna kontrollera om de har dömts för brott.

8 Budget

8.1 Beskrivning

Finansiering via lån/låneram	2025	2026	2027
Budget	21.321	28.147	28.647
Prognos	13.200	36.268	28.647

Låneram

Låneramen för Bolagsverket utökades med 21 321 tkr för 2025 för den delen av samordnad registerkontroll som vi ska bokföra som egenutvecklad anläggningstillgång enligt kapitalförsörjningsförordningen.

Då utvecklingsarbetet inte kunnat starta i den takt vi önskat på grund av de åtgärder som måste genomföras för att kunna garantera integriteten för den information som ska hanteras så är prognosen att vi kommer lånefinansiera mindre under 2025, prognosen visar på 13 200 tkr under 2025.

Bolagsverkets plan är att utföra det återstående arbetet som motsvarar 8 121 tkr under 2026. Den totala investeringen under 2026 blir då 36 268 tkr.

Anslag	2025	2026	2027
Budget	12.300	21.700	31.300
Prognos	8.000	26.000	31.300

Anslag

Förskjutning i tidsplan kommer påverka tilldelat anslag, vår prognos visar på ett lägre nyttjande under 2025 och ett högre för 2026. Det medför att Bolagsverket är i behov av att justera anslagsmedel mellan åren 2025 och 2026 alternativt om vi får anslagsspara de medel vi ej förbrukar under 2025 för att sedan kunna nyttjas 2026.

Det totala beloppet för anslaget för åren 2025-2027 är fortsatt detsamma.