

E-hälsomyndigheten
skickas per e-post

Tillsyn enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; granskning av E-hälsomyndighetens upphandling av ärendehanteringssystem

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utreda om E-hälsomyndighetens upphandling av ärendehanteringssystem har genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Ärendet avslutas.

Ärendet

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket tagit emot ett tips med uppgifter om att E-hälsomyndigheten i en avropsförfrågan avseende ett ärendehanteringssystem (Avropet) bland annat ska ha ställt krav på att leverantörer och underleverantörer ska vara svenska juridiska personer.
2. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket en utredning i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda om kraven i Avropet var förenliga med upphandlingsreglerna.

Konkurrensverkets utredning

3. Av utredningen har bland annat följande framkommit. E-hälsomyndigheten fick i april 2023 i uppdrag av regeringen att införa och förvalta "Fritidskortet" för barn och unga. Det uppstod i samband med detta ett behov av ett ärendehanteringssystem. E-hälsomyndigheten



avropade därför ett ärendehanteringssystem genom en förnyad konkurrensutsättning från ett av Kammarkollegiets ramavtal.¹

4. I Avropet ställde E-hälsomyndigheten krav på bland annat att driftmiljö inklusive backupplösningar ska vara lokaliserade i Sverige och att leverantören samt underleverantörer ska vara svenska juridiska personer.² Enligt E-hälsomyndigheten har kraven bland annat ställts med anledning av att ärendehanteringssystemet kan komma att innehålla personuppgifter som är särskilt skyddsvärda och uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).³

Skälen för beslutet

5. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling. Konkurrensverket har inom ramen för denna granskning inte tagit ställning till om Avropet är förenligt med upphandlingslagstiftningen.
6. Med anledning av vad som framkommit i ärendet anser Konkurrensverket emellertid att det finns anledning att erinra om skyldigheten att beakta de upphandlingsrättsliga principerna i 4 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Dessa principer är centrala för offentlig upphandling och ska iakttas i alla faser av ett upphandlingsförfarande.⁴ I förevarande ärende är det särskilt principerna om icke-diskriminering och proportionalitet som aktualiseras.
7. Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, som exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland. Under vissa omständigheter kan det dock vara sakligt motiverat att behandla svenska och utländska leverantörer olika.⁵
8. Den upphandlade organisationen måste därutöver, i enlighet med proportionalitetsprincipen, även försäkra sig om att de krav som ställs i upphandlingen står i rimlig proportion till det som upphandlas och till vad kravet syftar till att uppnå. Detta gäller särskilt om den upphandlande organisationen, med hänvisning till att det är sakligt motiverat, ställer krav som innebär att svenska och utländska leverantörer behandlas olika.

¹ Se handl.nr 3, Avropsförfrågan, s. 1.

² Handl.nr 3, Avropsförfrågan, s. 9.

³ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 26, Svar på begäran om uppgifter s. 2–3.

⁴ Prop. 2006/07:128 s. 154 f.

⁵ HFD 2018 ref. 14.



9. Det är den upphandlande organisationen som ska kunna visa att det diskriminerande kravet har varit sakligt motiverat och att ställda krav är proportionerliga.
10. E-hälsomyndigheten har i Avropet ställt ovan redovisade krav med syftet att värna behovet av sekretess enligt OSL och av skydd för personuppgifter enligt dataskyddsförordningen.⁶

Krav till skydd för personuppgifter och uppgifter som omfattas av sekretess

11. Vad avser skyddet för personuppgifter enligt dataskyddsförordningen konstaterar Konkurrensverket att personuppgifter kan skyddas på ett fullgott sätt så länge uppgifterna hanteras inom EU.⁷ Detta talar emot att det skulle vara sakligt motiverat att ställa krav på svensk it-driftsmiljö och svenska huvudmän med hänsyn till dataskyddsförordningen.
12. Vad gäller skyddet för uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL noterar Konkurrensverket att OSL som utgångspunkt inte hindrar att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut vid utkontraktering eller samordning av it-drift (10 kap. 2 a § OSL). För att ett utlämnande med stöd av aktuell bestämmelse ska få ske krävs dock att det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgifterna lämnas ut.
13. Vid bedömningen enligt 10 kap. 2 a § OSL ska det ske en allsidig prövning av alla relevanta omständigheter innefattande exempelvis frågor om vilken typ av uppgifter det rör sig om och vilka intressen som ligger till grund för sekretessen.
14. Om en upphandlande organisation som i förevarande fall har ställt krav i syfte att skydda sekretessbelagda uppgifter med stöd av OSL behöver dessa krav vara förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna. Den upphandlande organisationen ska, för att inte bryta mot principerna om icke-diskriminering och proportionalitet, säkerställa att kraven är ändamålsenliga för att uppnå syftet att skydda uppgifterna i fråga, och försäkra sig om att kraven inte går utöver vad som är nödvändigt.

⁶ 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 (dataskyddsförordningen).

⁷ Dataskyddsförordningen syftar bland annat till att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter inom EU och att säkerställa det fria flödet av uppgifter inom unionen. Detta uppnås genom att förordningen är direkt tillämplig i de olika medlemsstaterna och att samma regler gäller inom hela EU, se artikel 1 och 99 i dataskyddsförordningen. Se även artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Se även Integritetsskyddsmyndigheten, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/overforing-till-tredje-land/>, hämtad den 16 december 2025.



15. Bedömningen enligt ovan ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter i den enskilda upphandlingen.
16. Det kan i sammanhanget också framhållas att det i vissa fall kan vara lämpligt att använda en funktionell kravställning i upphandlingar av detta slag. Genom att ställa funktionella krav för att uppnå ett tillräckligt skydd enligt dataskyddsförordningen och OSL kan den upphandlande organisationen ange vad det är som ska uppnås, utan att behöva redogöra för hur detta ska ske, och på så sätt undvika att ställa krav som riskerar att vara diskriminerande.⁸

Bedömning

17. Konkurrensverket konstaterar att E-hälsomyndigheten i Avropet ställt krav som innebär en olikbehandling av svenska och utländska leverantörer. Som redogjorts för ovan är det E-hälsomyndigheten som ska kunna visa att de ställda kraven varit sakligt motiverade och proportionerliga. För att säkerställa Avropets förenlighet med de grundläggande principerna borde E-hälsomyndigheten ha kunnat redogöra för de överväganden som gjorts gällande uppfyllandet av dessa, varför det inte varit möjligt att ställa mindre ingripande krav och hur myndigheten vägt skyddsbehovet enligt OSL mot principen om icke-diskriminering. E-hälsomyndigheten har under utredningen inte kunnat göra detta. Bristande analys i dessa hänseenden kan medföra en risk för överträdelser av upphandlingsregelverket och försvårar Konkurrensverkets tillsyn.
18. Konkurrensverket bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att fortsätta utreda om upphandlingen av ärendehanteringssystem har genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Bedömningen grundar sig i att ett ställningstagande, vilket skulle behöva grundas på en ingående analys av förutsättningarna för E-hälsomyndigheten att efterleva OSL i det enskilda fallet, inte skulle ge den allmänpreventiva effekt som avsågs när utredningen inleddes. De brister som uppmärksammas kommer därmed inte att föranleda ytterligare åtgärder.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Maria Brodin.

⁸ "Funktionskrav i upphandling", *Upphandlingsmyndigheten*,
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/funktionskrav-i-upphandling/>, hämtad den 18 december 2025.



Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.