



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**  
Enhet 2

**DOM**  
2014-01-07  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
6768-13

**SÖKANDE**

A.D. - man 100 Språk AB, 556400-4546  
Birkagatan 31  
113 39 Stockholm

**MOTPART**

Migrationsverket  
601 70 Norrköping

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

---

Dok.Id 144314

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 11 00

**E-post:**  
forvaltningsrattenilinkoping@dom.se

**Telefax**  
013-25 11 40

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Migrationsverket genomför upphandlingen *Förmedling av sedvanliga telefontolk tjänster*. Upphandlingen avser ett ramavtal med rangordning och vid upphandlingen tillämpas förenklat förfarande. Avtal avses att tecknas med högst fem leverantörer. I tilldelningsbeslut den 30 september 2013 beslutades att leverantörerna Språkservice Sverige AB, Stockholms Tolkförmedling Aktiebolag, Semantix Tolkjouren AB, Tolkresurs Sverige AB samt Järva Tolk och Översättningsservice Aktiebolag skulle tilldelas kontrakt i ovan nämnd ordning.

A.D. - man 100 Språk AB (bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att bolagets anbud får delta i utvärderingen.

Migrationsverket yrkar att förvaltningsrätten ska avslå ansökan.

## VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

### *Bolaget*

Att bolagets anbud förkastades på grund av onormalt lågt pris och därför inte utvärderades strider mot LOU:s principer om transparens, likabehandling och icke-diskriminering. Bolagets anbud har blivit förkastat på osakliga grunder och bolaget har därför lidit skada eller riskerar att lida skada av detta.

Bolaget har varit godkänt för vidare utvärdering efter kvalifikationsgenomgång av ekonomisk ställning, teknisk och yrkesmässig kapacitet, administrativ kapacitet och organisationskrav, allmänna krav på tjänsten samt krav på tjänsten för avrop. Med strategisk prissättning är bolagets anbud

det mest effektiva ur kvalitets- och effektivitetssynpunkt. Ett affärsbeslut genom vilket en leverantör i praktiken sänker sitt pris och arbetar med mindre marginaler innebär inte att anbudspriset ska betraktas som för lågt och än mindre att det ska kunna förkastas. I sitt förtydligande har bolaget bevisat att bolagets låga anbud är seriöst. Bolagets anbud är inte onormalt lågt. Bolagets offererade priser ligger inte väsentligt under gällande marknadspriser för motsvarande tjänster och överstiger med marginal bolagets självkostnadspris.

Bolaget har lämnat ett pris om 28 kr för 30 minuter för den lägsta tolk-kompetensen övrig tolk. Bolagets vinstmarginal blir i vissa fall lägre men för flertalet uppdrag har bolaget räknat med en rimlig vinstmarginal och priset är baserat på ett långsiktigt affärsstrategiskt intresse. De procentuellt uträknade marginalerna avseende täckningsbidrag per prisenhet för tolkar som ersätts enligt Migrationsverkets förutbestämda priser balanserar mer än väl med förekommande prisenhet med minusmarginal för övrig tolk. Även andra leverantörer har lagt ett lågt pris i sina anbud jämfört med ordinarie branschpris.

I förfrågningsunderlaget anges det fiktiva antalet uppdrag per dag till 250. Av dessa uppdrag uppges att cirka 85 procent kommer att vara uppdrag för grundutbildade tolkar eller övriga tolkar. Detta innebär att 212,5 uppdrag per dag skulle avse dessa kompetenser. Bolagets uträkningar baseras på 212,5 halvtimmar. I verkligheten skulle det kunna vara fråga om uppdrag som avser fler timmar.

Bolaget har inte missförstått förfrågningsunderlaget och har beaktat att cirka 85 procent av uppdragen kommer att vara av det enklare slaget.

Bolaget bestrider Migrationsverkets påstående att det sannolikt inte kommer att finnas ett tillräckligt stort antal personer som uppfyller kriterierna

för att komma i fråga för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och samtidigt vara kvalificerade för att arbeta som tolk. Bolaget har ett gott samarbete med Arbetsförmedlingen och har hittills i år redan heltidsanställt 22 personer med arbetsgivarstöd från Arbetsförmedlingen som nystartsarbete, nystartsarbete med särskilda behov, lönebidrag och praktik. Tolkarnas arvoden kommer inte att påverkas negativt.

Migrationsverket har inte angett något förbud mot någon viss anställningsform i förfrågningsunderlaget. Även andra anbud kunde ha ifrågasatts om Migrationsverket hävdar att bolagets anbud snedvrider konkurrensen. Migrationsverkets inställning är dessutom diskriminerande mot långtidsarbetslösa, långtidsjukskrivna, personer med funktionshinder m.fl.

Det är viktigt att förväntad upphandlingsvolym får genomslag vid utvärderingen. Migrationsverket skulle ta hänsyn till den förväntade uppdragsvolymen i sin utvärdering. Ett lågt pris på en ofta förekommande tjänst bör vid utvärderingen ge större genomslag än ett lågt pris på en sällan förekommande tjänst.

#### *Migrationsverket*

Migrationsverket kan inte anses ha brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i LOU på ett sådant sätt att bolaget lidit eller kan komma att lida skada.

Migrationsverket har funnit att bolagets anbudspris är onormalt lågt och har därför skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet. Migrationsverket har inte fått ett tillfredsställande svar på denna begäran och har därför förkastat bolagets anbud med stöd av 15 kap. 17 § LOU.

I upphandlingen efterfrågas tolkkompetenserna rättstolk, auktoriserad tolk, grundutbildad tolk och övrig tolk. Definitionen av respektive tolkkompetens framgår under punkten 4.4.3. i förfrågningsunderlaget. Av samma punkt framgår också att Migrationsverket förbehåller sig rätten att ange vilken specifik tolkkompetens som efterfrågas av varje enskild tolk för respektive uppdrag. Av den aktuella punkten framgår också att många tolkuppdrag kommer att vara s.k. vardagstolkning och att en övervikt av de tolkkompetenser som kommer att avropas är grundutbildad tolk och övrig tolk.

Migrationsverket har i förfrågningsunderlaget fastställt leverantörens ersättning av tolkkompetenserna rättstolk, auktoriserad tolk och grundutbildad tolk. För dessa kompetenser ersätts leverantören enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. Utöver detta utgår även en förmedlingsavgift om 100 kr exklusive mervärdesskatt per uppdrag. Det enda anbudspris som anbudsgivarna har lämnat är det för sedvanlig telefontolkning de första 30 minuterna för kompetensen övrig tolk. Någon förmedlingsavgift utgår inte i dessa fall utan angivet pris är den enda ersättningen leverantören erhåller vid förmedling av kompetensen övrig tolk. Angivet anbudspris är avgörande för beräkningen av leverantörens ersättning för följande 30-minutersperioder och för heldagsbokad tolk, vilket framgår av punkterna 8.3 respektive 8.4 i förfrågningsunderlaget.

Bolaget har i det första svaret på Migrationsverkets begäran om förklaring till det låga anbudet anfört bl.a. följande.

”Vår prismodell är naturligtvis mycket väl analyserad och sammanvägd i sina olika delar för att sammantaget garantera Adman 100 Språk ett positivt affärsnetto av detta avtal. Detta betyder att våra procentuellt uträknade marginaler avseende täckningsbidrag per prisenhet för RT, AT och UT tolkar sammantaget mer än väl balanserar en enstaka lågt frekvent förekommande prisenhet med minusmarginal för ÖT.

”Vi gör vidare bedömningen att antalet telefontolkningar med Övriga tolkar är mycket liten i jämförelse med antalet telefontolkningar i andra språk där finns auktoriserade och utbildade tolkar . Vi erbjuder därför ett enhetligt pris och har också kalkylerat in denna merkostnad i den totala kostnadsbilden. Noteras bör att detta inte på något sätt påverkar tolkarnas ersättningar.”

Av det svar Migrationsverket har fått på sin förfrågan om det låga anbudspriset har det framgått att bolaget inte har förstått att Migrationsverket har förbehållit sig rätten att avgöra vilken tolkkompetens som ska tillhandahållas i varje enskilt fall. När Migrationsverket i ett senare skede uppmärksammat bolaget på detta har bolaget lämnat en ny förklaring till det låga priset, nämligen att de ska anställa ett stort antal tolkar med olika former av bidrag. Det förefaller mindre sannolikt att det finns ett tillräckligt stort antal personer som uppfyller kriterierna för att komma ifråga för olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och som därtill är kvalificerade att arbeta som tolk. Än mindre sannolikt är det att det skulle finnas ett stort antal sådana personer att tillgå under hela avtalstiden.

Enligt bolagets anbud är priset för sedvanlig telefontolkning med kompetensen övrig tolk 28 kr. Priset för en timmes tolkning skulle för bolaget bli 47,60 kr och för en heldagsbokad tolk i sex timmar 199,92 kr. Det måste framstå som uppenbart att detta anbudspris är att betrakta som onormalt lågt. Det näst lägsta anbudspriset är flera gånger högre än bolagets anbud. Att döma av bolagets egna beräkningar har bolaget använt prisberäkningsmodellen i punkten 8.3 i förfrågningsunderlaget. Denna beräkningsmodell avser dock sedvanlig telefontolkning över 30 minuter och inte heldagsbokad tolk. Bolaget skulle således erhålla en betydligt lägre ersättning än vad man räknat med då anbudet lämnades. Bolagets låga anbudspris och deras förklaringar till detsamma grundar sig således på felaktiga beräkningar.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

*Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Av 15 kap. 17 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Kammarrätten i Göteborg konstaterade i dom den 18 oktober 2013, mål nr 2598–2601-13, rörande uteslutning av anbud med stöd av 12 kap. 3 § LOU att, om det funnits skäl för upphandlande myndighet att begära förklaringar av anbudsgivare som offererat ett lågt pris, ska det bedömas om anbudsgivarna har visat att de låga anbuderna likväl inte borde ha förkastats. Kammarrätten bedömde att den upphandlande enheten härvid har en stor frihet att avgöra om anbudsgivarens förklaringar ska anses tillräckliga för att anbudet ska utvärderas eller förkastas. Detta medförde enligt kammarrätten att kravet på anbudsgivarna får vara högt ställt.

*Förfrågningsunderlaget*

Under rubriken 4.3.3. *Krav på tolkkompetens* anges bl.a. följande.

Migrationsverket har behov av följande tolkkompetenser: rättstolk, auktoriserad tolk och övrig tolk. Migrationsverket har även behov av att viss annan särskild kompetens hos tolk kan förmedlas. Exempel på sådan särskild kompetens är tolkerfarenhet av utredning med personer med särskilda behov som till exempel barn, kvinnor, hbtq-personer, tortyroffer, samt personer som blivit utsatta för allvarliga övergrepp och förföljelse.

Migrationsverket förbehåller sig rätten att ange vilken specifik tolkkompetens som efterfrågas av enskild tolk. Leverantören åtar sig att medverka till att det i kvalitetshänseende sker matchning av rätt kompetens för respektive tolkuppdrag.

Många avrop från Migrationsverket för telefontolkjänster avser situationer som rör vardagstolkning. I dessa situationer kommer Migrationsverket avropa alla tolkkompetenser, men Migrationsverket förutser en övervikt av avrop av tolkar med kompetensnivåerna grundutbildad tolk samt övrig tolk.

Leverantören ansvarar för att de tolkar som anges med viss kompetensnivå också har samtliga formella och erfarenhetsbaserade kunskaper och kvalitéer som krävs för att uppfylla angiven kompetensnivå.

Under rubriken 5. *Kvalificering och utvärdering* framgår att utvärderingskriteriet är lägst pris.

Under rubriken 8.3. *Sedvanlig telefontolkning över 30 minuter – Övrig tolk* framgår bl.a. följande.



Pris för efterföljande 30-minutersperioder blir 70 % av angivet pris för den första 30-minutersperioden.

Under rubriken 8.4. *Heldagsbokad tolk - Övrig tolk* anges bl.a. följande.

Med heldagsbokad tolk avses tolk som bokas för minst sex (6) timmar exklusive lunch.

Pris för heldagsbokad tolk 6-8 timmar exklusive lunch blir 70 % av angivet pris för en (1) timmes tolk multiplicerat med antalet timmar.

*Förvaltningsrätten gör följande bedömning*

Frågan i målet är om Migrationsverket har haft skäl att med stöd av 15 kap. 17 § LOU förkasta bolagets anbud.

Bolaget har gjort gällande att bolagets anbud inte har varit onormalt lågt. Däremot har bolaget enligt förvaltningsrättens bedömning inte invänt mot att Migrationsverket har funnit skäl för att begära en förklaring till de låga priserna i anbudet från bolaget. Förvaltningsrätten utgår därför i det följande från att Migrationsverket i och för sig har haft skäl för att begära en förklaring av bolaget enligt 15 kap. 17 § LOU (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

Det har i målet inte gjorts gällande att Migrationsverket skulle ha brustit i fråga om de formella kraven i 15 kap. 17 § LOU.

Enligt gällande praxis har den upphandlande myndigheten en stor frihet att avgöra om anbudsgivarens förklaringar ska anses tillräckliga för att anbudet ska antas.

Av bolagets första förklaring till det låga anbudet framgår att bolaget tycks ha förutsatt att antalet tolkuppdrag med så kallad övrig tolk skulle bli lågt. Bolaget tycks således vid tiden för anbudsgivningen inte fullt ut ha insett betydelsen av att Migrationsverket har förbehållit sig rätten att avgöra vilken tolkkompetens som ska tillhandahållas i varje enskilt fall. Förvaltningsrätten bedömer att bolaget inte heller, sedan dessa förhållanden påtalats av Migrationsverket, på ett övertygande sätt har förklarat hur tolkuppdrag med så kallad övrig tolk ska kunna utföras till det angivna priset under sådana förhållanden.

Av bolagets resonemang kring den förväntade ersättningen enligt de olika beräkningsmodellerna i förfrågningsunderlaget för olika uppdrag avseende kompetensen övrig tolk, framgår att bolaget tillämpat beräkningsmodellen under rubriken 8.3 i förfrågningsunderlaget även för uppdrag som heldagsbokad tolk, vilket medfört att bolaget skulle komma att få en lägre ersättning än vad man hade räknat med vid utförande av sådana tjänster. Bolaget har inte lämnat någon förklaring till hur denna felbedömning har påverkat bolagets möjligheter att utföra tjänsterna.

Förvaltningsrätten finner vidare att bolaget, mot Migrationsverkets invändning om att det inte kan anses sannolikt att bolaget kan anställa ett tillräckligt stort antal personer som både uppfyller kriterierna för att komma ifråga för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och som är kvalificerade att arbeta som tolk under hela kontraktstiden, inte har visat att bolaget kommer att kunna utföra tjänsterna på angivet sätt.

Förvaltningsrätten finner således att de förklaringar som bolaget lämnat till det låga priset inte kan anses tillräckliga och att Migrationsverket således har haft rätt att förkasta anbudet på grund av att det har varit onormalt lågt.

De omständigheter som bolaget anfört medför inte heller att Migrationsverket, genom att förkasta bolagets anbud, kan anses ha brutit mot någon av principerna i 1 kap. 9 § LOU.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner förvaltningsrätten att det som bolaget har anfört i målet inte innebär att Migrationsverket brutit mot bestämmelserna i LOU. Det finns därför inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § LOU och ansökan om överprövning ska således avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D LOU).

Kristina André Lilja

Föredragande har varit Caroline Askerlund.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande ska innehålla**

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer

till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.