



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2015-06-29  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
2555-15

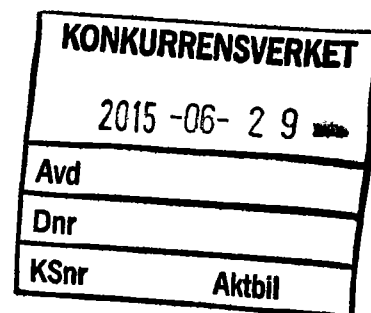
**SÖKANDE**

Frösunda Omsorg i Gävleborg 2 AB, 556764-1120  
Box 708  
169 27 Solna

Ombud: Advokat Carl Bokwall och  
Advokat Lina Håkansson Telander  
Bokwall Rislund Advokatbyrå KB  
Funcckens gränd 1  
111 27 Stockholm

**MOTPART**

Kriminalvården  
Slottsgatan 78  
601 80 Norrköping



**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan och förordnar att Kriminalvårdens upphandling avseende ramavtal för vård och behandling vid behandlingshem av frivårdsklienter som dömts till kontraktsvård med särskild behandlingsplan, kontraktsvård och intagna som vistas utanför anstalt i vårdvistelse enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (dnr 2014-22451) inte får avslutas förrän rättelse har gjorts. Rättelsen ska bestå i att Frösunda Omsorg i Gävleborg 2 AB inte ska uteslutas med hänvisning till att utdrag ur belastningsregistret för en personal, för att visa på kravuppfyllelse av avsnitt 8.1.9 i förfrågningsunderlaget, anses ha inkommit för sent.

Dok.Id 212238

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 11 00

**E-post:**  
forvaltningsratten@linkoping.dom.se

**Telefax**  
013-25 11 40

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

**BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.**

Kriminalvården genomför en upphandling gällande ramavtal för vård och behandling vid behandlingshem av frivårdsklienter som dömts till kontraktsvård med särskild behandlingsplan, kontraktsvård och intagna som vistas utanför anstalt i vårdvistelse enligt 11 kap. 1 § fängelselagen, dnr 2014-22451 (upphandlingen). Avtalen ska rangordnas inom respektive målgrupp och behandlingsprogram efter lägsta pris och geografiskt läge. Kriminalvården meddelade tilldelningsbeslut den 2 april 2015. Av upphandlingsprotokollet framgår att Frösunda Omsorg i Gävleborg 2 AB (bolaget) inte har antagits.

Bolaget ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud ska tas upp till utvärdering.

Kriminalvården medger bifall till ansökan.

**VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖRT***Bolaget*

Bolaget har enbart lämnat anbud i den del av upphandlingen som rör behandlingshem varför ansökan om överprövning enbart rör denna del. Kriminalvårdens beslut att förkasta bolagets anbud som ofullständigt har varit felaktigt. Beslutet har inte heller varit proportionerligt eller föregåtts av den öppenhet och tydlighet som krävs för ett så ingripande beslut.

Ett av kvalificeringskraven i upphandlingen var att vårdgivaren ska ansvara för att ledning eller personal i ansvarig ställning inte varit dömd för brott eller verkställt kriminalvårdspåföljd under de senaste fem åren. För

att visa detta skulle anbudsgivaren bl.a. bifoga utdrag ur belastningsregistret för all personal i oöppnade kuvert. Kriminalvården har förkastat bolagets anbud med hänvisning till att bolaget inte bifogat utdrag för en av de anställda vid behandlingshemmet.

För bolaget omfattades fem personer av detta krav varför det bifogades utdrag för samtliga dessa personer i anbudet. Anbudet som postades till Kriminalvården sammanställdes av två personer hos bolaget och båda dessa är helt säkra på att alla utdrag ur belastningsregistret skickades med anbudet. Eftersom bolaget bifogat samtliga utdrag med sitt anbud har det stridit mot likabehandlingsprincipen att förkasta dess anbud.

För det fall utdraget skulle anses saknas föreligger ändå grund för rättelse enligt följande. Under januari och mars skickade Kriminalvården kompletteringsförfrågningar till bolaget avseende det utdrag som Kriminalvården menade saknades i bolagets anbud. Bolaget svarade Kriminalvården den 19 mars och förklarade att man skickat med utdrag för samtliga personer i anbudet, men att man beställt ett nytt utdrag vilket skulle skickas in snart. Kriminalvården bekräftade samma dag att detta gick bra. Den 2 april meddelade bolaget att det skickat in anbudet till Kriminalvården samma dag varvid Kriminalvården meddelade att det tyvärr var för sent eftersom beslut i upphandlingen redan fattats.

Att förkasta ett anbud är en av de mest ingripande åtgärderna en upphandlande myndighet kan vidta. Av detta följer att om en upphandlande myndighet avser att förkasta ett anbud om en åtgärd inte vidtas inom en viss tid måste detta kommuniceras till anbudsgivaren på ett sådant sätt att det klart och tydligt framgår för anbudsgivaren vilken tidsfrist som gäller. Så har inte varit fallet i aktuell upphandling. Kriminalvården har meddelat bolaget vid två tillfällen att utdraget behövde ges in men inte angett en exakt tid. Den normala handläggningstiden för att få ett utdrag ur belastningsregistret

är ca två veckor. Utdraget beställdes den 19 mars vilket innebar att Kriminalvården kunde få utdraget tidigast i början av april. Vilket också var det som skedde. Mot bakgrund av detta samt Kriminalvårdens svar på e-postmeddelandet har det inte funnits några indikationer på att Kriminalvården avsåg att fatta beslut i upphandlingen den 31 mars. Tvärtom har bolaget haft befogad anledning att anta att Kriminalvården skulle invänta det beställda utdraget innan upphandlingen avslutades.

Avseende skadan har utvärderingsgrund i upphandlingen varit dygnskostnad respektive geografiskt läge där dygnskostnad har högst angelägenhetsgrad. Bolaget har offererat lägre pris än de flesta antagna leverantörerna varför kan antas att bolaget hade fått teckna ramavtal om anbudet tagits upp till utvärdering. Därmed har bolaget lidit eller i vart fall riskerat att lida skada av upphandlingsfelet.

Flera bolag har fått möjlighet att komplettera sitt anbud med utdrag ur belastningsregistret, vilket visar att kompletteringen varit av formell karaktär och inte medfört någon väsentlig förändring utan skett i enlighet med lika-behandlingsprincipen.

#### *Kriminalvården*

Ett av kvalificeringskraven i den aktuella upphandlingen är att vårdgivaren ska ansvara för att ledning eller personal i ansvarig ställning inte varit dömd för brott eller verkställt kriminalvårdspåföljd under de senaste fem åren. För att visa detta skulle anbudsgivaren bl.a. bifoga utdrag ur belastningsregistret för all personal i öppnade kuvert.

Ytterligare efterforskningar har visat att ett av de öppnade kuverten som medföljde det aktuella anbudet inte innehöll något utdrag ur belastningsregistret, utan avsåg ett helt annat polisiärt ärende. Innehållet tillställdes i

början av december 2014 personen i fråga med uppmaning att inkomma med ett nytt utdrag. Detta brev kom i retur. På grund av miss i hanteringen vidtogs därefter ingen ytterligare åtgärd. I detta läge har bolaget således inte haft någon anledning att tro annat än att anbudet varit komplett. Den 26 januari 2015 uppmärksammade Kriminalvården i mail bolaget på att det i anbuds materialet fortfarande saknades utdrag ur belastningsregistret för en person. Mailet kom inte i retur. Den 18 mars påminde Kriminalvården åter per mail bolaget om att det i den pågående upphandlingen fortfarande saknades utdrag ur belastningsregistret avseende en person. Kriminalvården skrev i mailet att det närmar sig slutet på processen och att det börjar bli bråttom. Den 2 april skickade bolaget ett mail till Kriminalvården i vilket angavs att utdraget skickats med post till Kriminalvården samma dag. Den 7 april svarade Kriminalvården att utdraget inkom för sent då tilldelningsbeslut redan meddelats den 31 mars.

I ärendet har således förevarit en rad olyckliga omständigheter, varav mycket inte kan läggas bolaget till last. Den aktuella kompletteringen är också av formell karaktär och avser en komplettering av en myndighetsuppgift. Kompletteringen innebär således inte någon väsentlig förändring av bolagets anbud.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Tillämpliga bestämmelser*

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 ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

I 15 kap. 12 § LOU framgår följande. En upphandlande myndighet får tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. Myndigheten får begära att en ansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

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.

#### *Förfrågningsunderlaget*

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

##### Avsnitt 8.1.9 Personal

Vårdgivaren ska ansvara för att ledning eller personal i ansvarig ställning inte varit dömd för brott eller verkställt kriminalvårdspåföljd under de senaste fem (5) åren. Det gäller domar till dagsböter, villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse. I verkställd räknas övervakningstid, ej prøvotid. Som personal i ansvarig ställning räknas också operativ ansvarig som är på plats under kvällar, nätter och helger (personal som ensam upprätthåller tillsynsansvar över placerad betraktas i detta avseende som personal i ansvarig ställning).

[...]

**Bevis:** Bifoga utdrag ur belastningsregistret för all personal i öppnat kuvert.

*Förvaltningsrättens bedömning*

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolen är begränsad till de grunder som parten har åberopat (jfr RÅ 2009 ref. 69). Förvaltningsrättens prövning utgör således en kontroll av om det på grundval av vad bolaget har anfört finns skäl för ingripande enligt LOU. För att grund för ingripande mot upphandlingen ska finnas är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kunnat komma att lida skada, utan sökanden ska visa att så har varit fallet på grund av de brister som har påtalats (jfr HFD 2013 ref. 53).

Om en upphandlande myndighet inte förkastar ett anbud som inte uppfyller ett eller flera obligatoriska krav kan förfarandet strida mot likabehandlingsprincipen. För att myndigheten i en sådan situation ska ha fog för att förkasta anbudet bör det eller de krav som inte uppfylls ha relevans i upphandlingen och vara av inte oväsentlig betydelse. I annat fall kan förfarandet i stället komma att strida mot proportionalitetsprincipen.

I förevarande upphandling har bolaget uteslutits med motiveringen att det inte i tid ingett ett utdrag ur belastningsregistret för en person. Kriminalvården har uppgett att detta handlar om en komplettering av formell karaktär. De aktuella uppgifterna rör vidare myndighetsuppgifter. Med beaktande av detta, samt av att bolaget enligt vad som framkommit i målet inte har haft anledning att tro annat än att de skulle hinna inge uppgifterna innan upphandlingen avslutades, finner förvaltningsrätten att det stridit mot proportionalitetsprincipen att utesluta bolagets anbud från anbudsutvärderingen på denna grund och Kriminalvården har därmed brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU.

Frågan i målet är därmed om bolaget till följd av detta förfarande har lidit eller kan komma att lida skada. Enligt vad som framkommit i målet har det inte funnits annan grund att utesluta bolaget. Bolaget har även uppgett att det har haft lägre anbudspris än flera av de bolag som antagits, vilket inte Kriminalvården har invänt mot. Bolaget har, genom att dess anbud inte ingått i den slutliga anbudsutvärderingen, fråntagits möjligheten att tilldelas kontraktet. Förfarandet har därför inneburit en risk för skada för bolaget. Förutsättningar för åtgärd med stöd av 16 kap. 6 § första stycket LOU föreligger därför.

Domstolen kan enligt 16 kap. 6 § första stycket LOU, oavsett hur yrkandet utformats, välja mellan att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den ska rättas (jfr RÅ 2005 ref. 47). Med denna befogenhet får anses följa en skyldighet för den överprövande domstolen att undersöka förutsättningarna för de olika alternativen (jfr RÅ 2008 not. 26).

Ovan konstaterade brist är inte hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet. Det är därmed tillräckligt att det företas en rättelse. Denna rättelse ska bestå i att bolagets anbud inte ska uteslutas med hänvisning till att utdrag ur belastningsregistret för en person inte inkommit före avslutet av upphandlingen. Ansökan ska bifallas på detta sätt.

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

Sofia Blomkvist

Föredragande har varit Sabina Karlsson.





# 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.