



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2011-03-31  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
1231-11  
Enhet 2

Sida 1 (11)

**SÖKANDE**

Semantix Tolkjouren AB, 556526-2630  
Box 10059  
100 55 Stockholm

**MOTPART**

Migrationsverket  
601 70 Norrköping

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-04-01	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 41874

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 10 00

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

**Telefax**  
013-25 11 40

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00-12:00  
13:00-15:00

## BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

### *Bakgrund*

Migrationsverket genomför en upphandling avseende förmedling av kontakttolkning. Landet har delats in i 19 områden och anbud lämnas för ett eller flera områden. Upphandlingen sker genom förenklat förfarande enligt 15 kap. LOU. Migrationsverket har den 16 februari 2011 fattat ett tilldelningsbeslut där annan leverantör än Semantix Tolkjouren AB (bolaget) har antagits på 18 av 19 områden.

Vid anbudsqualificeringen fann Migrationsverket att bolaget inte uppfyllde kvalifikationskraven på alla områden utom område 12 och bolaget uteslöts därför från utvärderingsfasen på dessa områden.

Bolaget ansöker om överprövning enligt LOU.

### *Yrkanden m.m.*

Bolaget yrkar i första hand att upphandlingen rättas på så vis att Migrationsverket utvärderar bolagets anbud i sin helhet, genomför en ny utvärdering samt fattar ett nytt tilldelningsbeslut och i andra hand att upphandlingen görs om. Som skäl till ansökan anføres bl.a. följande. Migrationsverket har genom att inte utvärdera bolagets anbud i sin helhet agerat i strid med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Migrationsverket har även utformat en anbudsinvjudan med sådana brister att upphandlingen är oförenlig med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU, särskilt transparensprincipen. Bolaget lämnade ett väl övervägt anbud omfattande samtliga områden. Anbudet motsvarade samtliga krav som Migrationsverket uppställt i upphandlingen. Migrationsverket bedömning att bolaget förmedlingsavgift är högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1

är inte korrekt. Bolaget har inte angett en förmedlingsavgift som är högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1. Därmed borde bolagets anbud ha utvärderats avseende samtliga områden. Anbudsinbjudan punkt 5.3.1 ger klart och tydligt uttryck för att anbudspriser avseende ej auktoriserade tolkar ska inkludera kostnad för förmedling. Det är därför självklart att tolka punkten 6.3 i anbudsinbjudan på så vis att förmedlingsavgiften inte får överstiga kostnaden för auktoriserad tolk m.fl. enligt Domstolsverkets taxa. Det finns ingen logik i att förmedlingsavgiften inte ska vara högre än kostnaden för en ej auktoriserad tolk, eftersom anbudspriset/kostnaden för en sådan tolk inkluderar förmedlingsavgift. Punkten 6.3 i anbudsinbjudan ska tolkas på så vis att förmedlingsavgiften inte får överstiga kostnaden för en timmes tolkning avseende en auktoriserad tolk m.fl., dvs. 439 kronor enligt Domstolsverkets tolktaxa. Slutsatsen att förmedlingsavgiften inte får överstiga kostnaden för en timmes tolkning för en auktoriserad tolk m.fl. enligt Domstolsverkets taxa stöds dessutom av att det enligt prisbilagan avseende förmedlingsavgift inom parantes anges att det är fråga om ersättning enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. Enligt transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU ska upphandlingsprocessen kännetecknas av öppenhet och förutsägbarhet. Att inte utvärdera bolagets anbud trots att bolaget inte har angett en förmedlingsavgift som är högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1 står i strid med transparensprincipen. – Även om förvaltningsrätten skulle finna att bolagets förmedlingsavgift är högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1 står ett krav på en högsta förmedlingsavgift i strid med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Proportionalitetsprincipen innebär bl.a. att en bedömning ska göras om åtgärden är en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvade syftet. Det är oklart vad Migrationsverkets syfte med det aktuella kravet är. Det är vidare anmärkningsvärt att priset för en tjänst (ej auktoriserade tolkar) påverkar vilket pris som kan offereras avseende en annan tjänst (förmedlingsavgift avseende auktoriserade tolkar). Oavsett vad syftet med åtgärden att inte utvär-

dera bolaget är kan konstateras att en sådan åtgärd är mycket ingripande eftersom det i princip utesluter bolaget från att delta i upphandlingen. Det måste krävas starka skäl för att vidta en sådan åtgärd. – Enligt 9 kap. 8 § LOU får en upphandlande myndighet tillåta att en anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning, felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. Myndigheten får begära att en anbudsansökan eller ett anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Migrationsverket har vid utvärderingen av bolagets anbud insett att Migrationsverkets tolkning av bestämmelsen om förmedlingsavgiftens storlek varit felaktig eller i vart fall att bolaget inte gjort samma bedömning som Migrationsverket. Trots att Migrationsverket tillskriver bolaget angående prissättning påpekar inte Migrationsverket att de priser som bolaget lämnat inte är förenliga med Migrationsverkets uppfattning av bestämmelsen i 6.3 i anbudsinbjudan. Migrationsverket har inte gett bolaget någon möjlighet att få rätta sitt anbud. – Det aktuella kravet i punkten 6.3 i anbudsinbjudan är uttryckt så att förmedlingsavgiften inte får vara högre än kostnaden för en timmes tolkning. Det är alltså inte fråga om ett ska-krav. Det aktuella kravet är inte heller ett kvalificeringskrav. Migrationsverkets åtgärd att inte utvärdera bolagets anbud innebär i princip att bolagets anbud förkastas från upphandlingen. Ett anbud får enligt LOU bara förkastas om det inte uppfyller uppställda kvalificeringskrav eller ska-krav. Kravet i punkten 6.3 är varken ett kvalificeringskrav eller ett ska-krav. Därmed saknas grund för Migrationsverket att inte utvärdera bolagets anbud. Migrationsverkets åtgärd att förkasta bolagets anbud trots att det saknas grund medför att upphandlingsprocessen varit oförutsägbar och åtgärden står i strid med transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Punkten 6.3 i anbudsinbjudan är även otydligt utformad. Det har funnits mycket starka skäl för att tolka punkten 6.3 i anbudsinbjudan på ett annat sätt än på det sätt som Migrationsverket hävdar att den aktuella bestämmelsen skulle tolkas. Enligt transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU ska upphandlingsprocessen kännetecknas av öppenhet och förut-

sägbarhet. Det aktuella kravet har varit otydligt utformat vilket kommit att innebära att upphandlingen strider mot transparensprincipen i 1 kap. 9 § LOU.

Migrationsverket motsätter sig bifall till ansökan och anför bl.a. följande. Migrationsverket kan inte anses ha brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller mot någon annan bestämmelse i nämnda lag på sådant sätt att bolaget lidit eller kan komma att lida skada. Det saknas därmed förutsättningar för förvaltningsrätten att besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Bolaget lämnade anbud på samtliga 19 geografiska områden, men uppfyllde inte kvalifikationskraven i alla områden. På grund härav uteslöts bolaget från utvärderingen för samtliga områden utom för område 12. Beträffande område 12 har bolaget kvalificerat sig för utvärderingen och också antagits som leverantör. Till grund för att upphandlingen ska rättas har bolaget i ansökan om överprövning i huvudsak anfört att Migrationsverket på grund av ett antal angivna omständigheter brutit mot principerna om transparens och proportionalitet enligt 1 kap. 9 § LOU. Migrationsverket har inte brutit mot principen om transparens. Bolaget och övriga anbudsgivare har givits samma förutsättningar för anbudsgivning och upphandlingen kännetecknas av både förutsebarhet och öppenhet. Migrationsverket har inte heller brutit mot principen om proportionalitet då både kvalifikationskraven samt den fastslagna gränsen för förmedlingsavgiften har ett naturligt samband med, och står i rimlig proportion till, det som upphandlas. Kraven syftar också till att Migrationsverkets syfte med att uppställa kraven uppnås. – Det framgår tydligt av bolagets anbud att förmedlingsavgiften är högre än kostnaden för en timmes tolkning. Migrationsverket anser därför att anbudet inte står i överensstämmelse med kraven enligt anbudsinvjudan. Migrationsverket anser att punkten 6.3 i anbudsinvjudan inte är otydlig och att bolaget tolkar punkten punkterna 5.3.1 och 6.3 i anbudsinvjudan på ett felaktigt sätt. Av punkten

5.3.1 framgår att anbudspriset ska inkludera kostnad för förmedling. Av punkten 6.3 framgår tydligt att förmedlingsavgiften inte får vara högre än kostnad för en timmes tolkning. I punkten 6.3 görs hänvisning till prisbilaga 1 där tolkarvode per timme och förmedlingsavgift ska anges av anbudsgivare. Om Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa i något fall hade avsetts, hade hänvisning istället gjorts till denna taxa samt även uppgift om vilken tabell och arvodesnivå som skulle gälla för jämförelse med förmedlingsavgiften. Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa har flera olika arvodesnivåer beroende på kompetens. – Den använda utvärderingsmodellen är baserad på rådande lönelägen/tolkarvode i branschen. Förmedlingsavgiften ska stå i proportion till detta. Det av Migrationsverket angivna kravet på en högsta förmedlingsavgift är angiven i enlighet med kravet på sådan proportionalitet. Över- eller underpriser för arvode alternativt förmedlingsavgift som läggs av taktiska skäl kan sätta upp gjord utvärderingsmodell ur spel. Det framgår av anbudsintjudan, punkten 6.3, att kravet på en högsta förmedlingsavgift i förhållande till kostnad för en timmes tolkning är ett krav för utvärdering av priset. Bolagets anbudspris på förmedlingsavgift och tolkarvode har inte angetts enligt punkten 6.3. Migrationsverket anser därför att åtgärden att inte utvärdera bolagets anbud inte står i strid med 1 kap. 9 § LOU. Åtgärden är inte i strid med proportionalitetsprincipen enligt LOU eller kravet på att konkurrensutsätta upphandling av tjänster. Migrationsverket anser inte heller att punkten 6.3 är otydligt utformad och det finns därmed inte skäl att göra om upphandlingen. – Det finns inget krav på att upphandlande myndighet ska tillåta rättelse, förtydligande eller komplettering. Enligt 15 kap. 12 § LOU får en upphandlande myndighet i samband med förenklat förfarande tillåta rättelse på initiativ från anbudsgivaren om det är fråga om uppenbar felskrivning eller felräkning eller om det är fråga om något annat uppenbart fel. Någon begäran om rättelse har inte inkommit till myndigheten från bolaget. Som framgår av bestämmelsen är myndigheten inte heller skyldig att tillåta rättelse. Enligt 15 kap. 12 § LOU får myndigheten begära att en ansökan eller ett anbud

förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Enligt bestämmelsen avser möjligheten till komplettering eller förtydligande endast konkretisering av tidigare lämnade uppgifter. Migrationsverket anser att vad nu är fråga om är ett nytt pris, dvs. en ny uppgift och inte ett klagörande av tidigare lämnad uppgift.

### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter skall 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. 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. 5 § LOU framgår följande. 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.

Av anbudsinbjudan framgår bl.a. följande. Anbudspriset ska anges enligt uppgifter på bilaga 1 (punkten 5.3). – Anbudspriset ska inkludera kostnad för förmedling. Förmedlingsavgift betalas endast vid ersättning enligt Domstolsverkets tolktaxa, tabell 2 (punkten 5.3.1). Arvode utgår enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa, tabell 2, till rättstolkar, auktoriserade tolkar samt tolkar som genomgått den nya grundutbildningen och erhållit godkänt utbildningsbevis (punkten 5.3.2). Förmedlingsavgiften får inte vara högre än kostnad för en (1) timmes tolkning enligt prisbilaga 1 (punkten 6.3).

*Förvaltningsrätten gör följande bedömning.*

Felaktigt pris

Bolaget uteslöts från utvärderingen då bolaget inte uppfyllde kvalifikationskraven genom att förmedlingsavgiften är högre än kostnaden för en timmes tolkning. Bolaget har anfört att man inte har angett en förmedlingsavgift som är högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1. I prisbilaga 1 ska anges arvode till ej auktoriserade tolkar för 60 minuters tolkning och per påbörjad 30 minuters period därefter. För auktoriserad tolk som ersätts enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa, tabell 2, ska förmedlingsavgift per uppdrag anges. Enligt bolaget ska förmedlingsavgiften jämföras med den ersättning auktoriserade tolkar får enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. I förklaringen till uträkningen av anbudspriset hänvisas inte till dessa föreskrifter och det framgår inte att förmedlingsavgiften ska jämföras med ersättningen till auktoriserade tolkar (se anbudsinbjudan punkten 6.3). Enligt förvaltningsrättens mening framgår det av anbudsinbjudan att förmedlingsavgiften inte får vara högre än arvodet till ej auktoriserade tolkar som anges i prisbilaga 1. Mot bakgrund härav anser förvaltningsrätten att de priser som bolaget lämnat i sitt anbud för område 1-11 och 13-19 inte följer de krav som uppställs i anbudsinbjudan. Det finns därför inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 5 § LOU på den grunden.

Proportionalitetsprincipen

Den upphandlande myndigheten får enligt principen om proportionalitet inte ställa högre krav på leverantören eller leveransen än vad som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Bolaget har anfört att ett krav på högsta förmedlingsavgift står i strid med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 9 § LOU. Enligt Migrationsverket är den använda utvärderingsmodellen baserad på



rådande lönelägen i branschen och förmedlingsavgiften ska stå i proportion till detta samt att över- eller underpriser för arvode alternativt förmedlingsavgift som läggs av taktiska skäl kan sätta uppjord utvärderingsmodell ur spel. Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att ett krav på en högsta förmedlingsavgift är ändamålsenligt för upphandlingen och således inte strider mot proportionalitetsprincipen. Det finns därmed inte förutsättningar för ett ingripande enligt 16 kap. 5 § LOU på den grunden.

#### Förtydligande eller komplettering

Bestämmelsen i 15 kap. 12 § LOU ger den upphandlande myndigheten en möjlighet, inte en skyldighet, att begära att ett anbud eller en ansökan förtydligas eller kompletteras. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra för den upphandlande myndigheten att kontakta en leverantör om det finns oklarheter eller brister i ingivna intyg, skriftliga bevis och andra handlingar så att tidigare inlämnade uppgifter konkretiseras, om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Ett förtydligande eller en komplettering får därför inte leda till att annat än marginella sakuppgifter tillförs ett anbud eller ansökan. I detta fall består ändringen av att nytt pris ska anges, dvs. en ny uppgift och inte ett klagörande av tidigare lämnad uppgift. Migrationsverket har således inte förfarit fel genom att inte begära en komplettering av anbudet. Vid sådana förhållanden finns inte förutsättningar för rätten att besluta om åtgärd enligt 16 kap. 5 § LOU.

#### Skall-krav?

Migrationsverket har inte använt ordet *ska* vid formuleringen av kravet på en högsta förmedlingsavgift (se punkten 6.3 i anbudsinvjudan). Av i anbudsinvjudan framgår att förmedlingsavgiften inte *får* vara högre än kostnaden för en timmes tolkning. Bolaget har anfört att denna formulering innebär att det inte är ett skall-krav och således inte kan medföra att bolaget utesluts från utvärderingen av anbudet. Enligt förvaltningsrättens me-

ning framgår det tydligt av Migrationsverkets formulering att det är ett krav som ska följas av de bolag som lämnar anbud. Det saknar betydelse att Migrationsverkets inte använt sig av ordet *ska* vid formuleringen av det aktuella kravet. Bolagets har inte följt det uppställda kravet och det saknas därför förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 5 § LOU på denna grund.

#### Transparensprincipen

Enligt bolaget är punkten 6.3 i anbudsinvjudan otydligt utformad och att det funnits mycket starka skäl för att tolka denna punkt på ett annat sätt än vad Migrationsverket gjort. Enligt punkten 6.3 får inte förmedlingsavgiften vara högre än kostnaden för en timmes tolkning enligt prisbilaga 1. I prisbilaga 1 ska anges priset för en timmes tolkning för en ej auktoriserad tolk samt förmedlingsavgift för tolkar som ersätts enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. Dessa priser ska således jämföras med varandra. Det framgår inte att förmedlingsavgiften ska jämföras med och inte vara högre än ersättningen för en timmes tolkning till auktoriserade tolkar enligt Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. I Migrationsverkets beräkningsexempel (se punkten 6.3 i anbudsinvjudan) hänvisas inte heller till Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa. Alla antagna anbudsgivare har också gjort en korrekt prissättning. Det borde därför ha stått klart för bolaget hur anbudet och priserna skulle utformas. Förvaltningsrätten finner att förfrågningsunderlaget har varit tillräckligt tydligt vad gäller utformningen av anbudet och hur priserna skulle anges. Förfrågningsunderlaget står således inte i strid med principen om transparens. Det finns därför inte skäl för ingripande enligt 16 kap. 5 § LOU på den grunden.

Av det som anförts under ovan angivna rubriker följer att bolagets ansökan ska avslås.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bo Johansson', written over a vertical line that extends from the text below.

Bo Johansson

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Johan Jaginder.



## 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. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas emellertid 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.