



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2014-03-12  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
6122-13  
Enhet 2

**SÖKANDE**

Jokarjo AB, 556064-4501  
Box 286  
532 36 Skara

Ombud: Advokat Lars Schmidt  
Advokatfirman Schmidt & Co AB  
Järnvägsgatan 12  
532 30 Skara

**MOTPART**

Migrationsverket  
601 70 Norrköping

**SAKEN**

Ansökan om överprövning av upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-03-12	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Förvaltningsrätten lämnar yrkandet om att rätten ska pröva en av Migrationsverket genomförd direktupphandling av asylboenden utan åtgärd.

Dok.Id 153891

**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 YRKANDEN M.M.**

Migrationsverket genomför en upphandling avseende "Tillfälligt boende för asylsökande" (dnr 3.2.1-2013-17048). Upphandlingen genomförs med ett förenklat förfarande enligt 15 kapitlet LOU. Migrationsverket har genom tilldelningsbeslut den 27 augusti 2013 meddelat vilka som kommer att tilldelas kontrakt. Genom ett nytt tilldelningsbeslut den 29 augusti 2013 har ytterligare två leverantörer tilldelats kontrakt.

Jokarjo AB (nedan Jokarjo) har lämnat anbud i upphandlingen avseende anläggningarna Stora Ekeberg, Wermlandia, Lassarettet 2 samt Rävlanda som samtliga avser boendeform 2 inom upptagningsområde 2 och tilldelats kontrakt för dessa. Även Tofta Snickeri Aktiebolag (nedan Tofta Snickeri) har lämnat in anbud för ett antal anläggningar bl.a. inom upptagningsområde 2 där en anläggning (49:ans elevhem) avser boendeform 1 och fem (bl.a. Hotell Wettern i Karlsborg) avser boendeform 2. Tofta Snickeri har tilldelats kontrakt för samtliga anläggningar inom upptagningsområde 2.

Jokarjo ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbud från leverantörerna Tofta Snickeri, Bohus GG AB, Förvaltningsbolaget Åtorps herrgård AB, Restad Gård AB, Konsultkedjan KB, Aros Energideklarationer, Kulthammar AB samt Lilla Hotellet i Eskilstuna AB, som inte uppfyller vissa för upphandlingen ställda skall-krav, ska uteslutas från utvärderingen. Vidare yrkar Jokarjo att överprövningen av tilldelning av asylboenden även ska omfatta den direktupphandling av asylboenden som Jokarjo menar har genomförts av Migrationsverket.

Migrationsverket bestrider bifall till ansökan.

## VAD PARTERNA ANFÖRT

### Beträffande Tofta Snickeri

#### *Jokarjo*

Tofta Snickeri äger inte de fastigheter där tilldelning av boende för asylsökande erhållits. Verksamheten kommer enligt det samarbetsavtal som Tofta Snickeri upprättat att drivas av underleverantörer som är ägare till anläggningarna och deras personal. Migrationsverket har således godtagit ett anbud från en leverantör som inte kommer att utföra några tjänster åt Migrationsverket.

Tofta Snickeri är endast ett fakturabolag som har satt i system att ta kontakt med entreprenörer som av olika skäl inte själva kan erhålla avtal med Migrationsverket. Bolaget klarar inte av sin ekonomi och har företrädare som enligt uppgift i media är dömd för häleri. Vidare har Tofta Snickeri inte den bemanning på sina anläggningar som man uppgett.

En fastighet på vilken Tofta Snickeri erhållit tilldelning är Hotell Wettern i Karlsborg. Ägare till denna fastighet är Bo Erik Nilsson. Tofta Snickeri har i sitt anbud inte angett Bo Nilsson eller hans bolag som sin underleverantör. Det finns inte heller något samarbetsavtal mellan Tofta Snickeri och fastighetsägaren. Underleverantör till Tofta Snickeri är enligt anbudet endast EHCC Fastigheter i Tibro Aktiebolag (nedan EHCC). Ett samarbetsavtal har upprättats mellan Tofta Snickeri och EHCC den 20 juni 2013. Tofta Snickeri hade, när de lämnade in anbudet, varken lagfart på den tilltänkta fastigheten eller hyresavtal med fastighetsägaren. Vidare är en representant för EHCC enligt uppgifter i massmedia straffad för häleri.

Migrationsverket brister således i att kontrollera om uppgifterna i anbudena stämmer med verkliga förhållanden. Migrationsverket borde dessutom även i efterhand kontrollera att uppgifter och villkor följs. Tofta Snickeris anbud borde rätteligen ha diskvalificerats från utvärderingen.

*Migrationsverket*

Av punkten 3.4 i förfrågningsunderlaget framgår att anbudsgivare har rätt att anlita underleverantör, vilket även framgår av LOU, och vad anbudsgivaren i sådant fall har att iaktta. Tofta Snickeri har uppfyllt de krav som ställts vid anlitan av underleverantör och har även uppfyllt övriga skalkrav i förfrågningsunderlaget. Migrationsverket har därför inte haft någon grund för att utesluta bolagets anbud från utvärderingen.

Av punkten 3.6 i förfrågningsunderlaget framgår vidare att leverantören ska äga eller hyra den fastighet som ska nyttjas för att bedriva den verksamhet som efterfrågas i denna upphandling för den aktuella avtalsperioden samt att lagfart eller hyreskontrakt ska uppvisas på begäran av Migrationsverket. Migrationsverket kommer att vidta erforderliga kontrollåtgärder innan ramavtal tecknas, exempelvis genom att begära att en leverantör eller underleverantör ska uppvisa lagfart avseende den fastighet som ska nyttjas för att bedriva verksamheten.

Anläggningarna står i rangordning. Om flera anläggningar har fått samma plats har rangordningen lottats, enligt siffror längst till höger (utfall lottning). Rangordningen är uppdelad utifrån boendeform. Migrationsverket bestämmer vilken boendeform som ska avropas. Migrationsverket bestämmer även inom vilket upptagningsområde som avrop ska ske. Den anläggning i aktuellt upptagningsområde som kommer först i rangordningen kommer att få erbjudande om avrop/beställning. Om ingen av anläggningarna i aktuellt upptagningsområde kan erbjuda platser går Migrations-

verket inte vidare till att erbjuda avrop/beställningar i ett annat upptagningsområde eftersom asylsökanden behöver bo i nära anslutning till Migrationsverkets mottagningsenheter.

### **I övrigt**

Jokarjo har i övrigt gjort gällande att ett antal andra leverantörer (Bohus GG AB, Förvaltningsbolaget Åtorps herrgård AB, Restad Gård AB, Konsultkedjan KB, Aros Energideklarationer, Kulthammar AB samt Lilla Hotellet i Eskilstuna AB) inte uppfyller olika för upphandlingen ställda skalkrav.

Vidare har Jokarjo anfört att Migrationsverket, sedan Jokarjo begärt överprövning av upphandlingen, valt att genomföra en direktupphandling av asylboenden och att Migrationsverket då inte följt den rangordning som Migrationsverket upprättat i sitt tilldelningsbeslut. Boenden med en lägre rangordning än Jokarjo har felaktigt fått kontrakt, varför Jokarjo lidit skada.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### ***Tillämpliga bestämmelser***

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

I 1 kap. 9 § LOU anges att upphandlande myndigheter ska 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.

### *Förfrågningsunderlaget*

Av punkten 2.2 *Delad upphandling* framgår bl.a. följande.

Upphandlingen omfattar fyra delar.

Boendeform 1: Anläggning som möjliggör självhushåll

Boendeform 2: Anläggning som inte möjliggör självhushåll och där kosten ingår i tjänsten

Boendeform 3: Anläggning med säsongsboende som möjliggör självhushåll

Boendeform 4: Anläggning med enkla stugor/husvagnar utan egen wc och dusch som möjliggör självhushåll.

Leverantörerna kommer att rangordnas inom respektive del. Migrationsverket förbehåller sig rätten att vid avrop välja från vilken del som avropet ska ske.

Av punkten 2.3 *Upptagningsområden* framgår bl.a. följande.

Anläggningen placeras in i ett upptagningsområde utifrån anläggningens geografiska belägenhet.

Upptagningsområdena är 5 stycken och den geografiska omfattningen av respektive upptagningsområde framgår av bilagd karta.

Migrationsverket beslutar inom vilket upptagningsområde avrop ska ske.

Av punkten 3.1 *Kontroll av leverantören* framgår bl.a. följande.

Enligt 10 kap. 2 § punkten 3 LOU får en leverantör uteslutas från upphandlingen om leverantören är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom.

Leverantören ska på heder och samvete intyga bl.a. att uteslutningsgrund enligt ovan inte föreligger. Leverantören ska dessutom på heder och samvete intyga att företrädare för den juridiska personen inte har dömts för brott som avses i punkt 3.

Vid grundad misstanke om lagakraftvunnen dom för brott avseende yrkesutövning kommer Migrationsverket kräva att leverantören tillser att företrädare för leverantören inlämnar ett utdrag från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.

Av punkten 3.4 *Underleverantör* framgår bl.a. följande.

I det fall att leverantören avser använda underleverantör för att genomföra uppdraget ska detta anges samt vilken del av uppdraget som underleverantören ska utföra. Observera att om fastighetsägaren är annan än anbudsgivaren är denne att betrakta som underleverantör.

Leverantören ska ange namn och organisationsnummer på underleverantören.

Verket kommer att kontrollera att punkt 3.1 i förfrågningsunderlaget uppfylls av underleverantören.

Leverantören ska bifoga kopia av samarbetsavtal, skriftligt åtagande eller liknande handling som visar att underleverantören åtagit sig att ställa kapacitet till leverantörens förfogande för fullgörande av uppdraget. Handlingen ska vara undertecknad av behörig företrädare för underleverantören.

Av punkten 3.6 *Lagfart eller hyreskontrakt* framgår bl.a. följande.

Leverantören ska äga eller hyra den fastighet som ska nyttjas för att bedriva den verksamhet som efterfrågas i denna upphandling för den aktuella avtalsperioden. Lagfart eller hyreskontrakt ska uppvisas på begäran av Migrationsverket.

Av punkten 9 *Kvalificering och utvärdering* framgår bl.a. följande.

En grundförutsättning för att ett lämnat anbud ska kunna beaktas vid utvärderingen är att leverantören uppfyller samtliga ska-krav – oavsett om kravet avser krav på leverantören, efterfrågade tjänster eller avtalsvillkoren. Anbud som inte uppfyller ska-kraven eller innehåller reservationer kommer att förkastas.

#### ***Förvaltningsrättens bedömning***

Jokarjo yrkar att överprövningen i förevarande mål ska omfatta även Migrationsverkets direktupphandling av asylboenden. Då sistnämnda upphandling behandlas i ett separat mål hos förvaltningsrätten (mål nr 1101-14) föranleder Jokarjos yrkande ingen åtgärd i detta mål.

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll, utifrån de omständigheter som sökanden har anfört, av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principer som återfinns i 1 kap. 9 § samt övriga bestämmel-

ser i LOU. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att göra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut. Den upphandlande myndigheten har vidare, inom ramarna för de grundläggande principerna, en mycket stor frihet att utforma sitt förfrågningsunderlag.

Beträffande andra leverantörer än Tofta Snickeri

För att en leverantör ska vinna framgång med en ansökan om överprövning av en upphandling krävs inte endast att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU. Det krävs också att denna överträdelse medför att den leverantör som ansökt om överprövning har lidit eller kan komma att lida skada. Detta skaderekvisit framgår av 16 kap. 6 första stycket LOU och måste vara uppfyllt för att domstolen ska kunna bifalla leverantörens talan.

Eftersom Jokarjo endast har lämnat anbud beträffande boendeform 2 och inom upptagningsområde 2 finner förvaltningsrätten att de överträdelser som Jokarjo har gjort gällande beträffande leverantörer som antingen har lämnat anbud för en annan boendeform eller inom ett annat upptagningsområde aldrig kan medföra att Jokarjos möjligheter att tilldelas kontrakt inom den aktuella upphandlingen har försämrats. Jokarjos talan kan således beträffande Bohus GG AB, Restad Gård AB, Konsultkedjan KB, Aros Energideklarationer, Kulthammar AB samt Lilla Hotellet i Eskilstuna AB redan av den anledningen inte bifallas.

Av de leverantörer för vilka Jokarjo har gjort gällande att skall-kraven inte uppfyllts är det endast Tofta Snickeri och Förvaltningsbolaget Åtorps Herrgård AB som har lämnat anbud beträffande boendeform 2 och inom upptagningsområde 2. Förvaltningsbolaget Åtorps Herrgård AB är emellertid enligt Migrationsverkets rangordning i tilldelningsbeslutet placerad



efter Jokarjo. Av den anledningen kan inte heller den överträdelse som Jokarjo har gjort gällande beträffande detta bolag medföra att Jokarjos möjligheter att tilldelas kontrakt inom den aktuella upphandlingen försämrats. Jokarjos talan kan därför inte heller bifallas beträffande Förvaltningsbolaget Åtorps Herrgård AB.

#### Beträffande Tofta Snickeri

Den fråga som återstår i målet är om Tofta Snickeri brister i uppfyllelsen av vissa för upphandlingen ställda skall-krav på det sätt som Jokarjo gjort gällande och om Migrationsverket därför genom att tilldela Tofta Snickeri kontrakt har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LOU.

Det Jokarjo har gjort gällande beträffande Tofta Snickeri är sammanfattningsvis att Tofta Snickeri

1. inte själv kommer att utföra de tjänster som upphandlingen avser utan endast är ett fakturabolag,
2. inte äger de fastigheter där tilldelning av boende av asylsökande erhållits.
3. beträffande anläggningen Hotell Wettern:
  - a. vid anbudets inlämnande varken hade lagfart på fastigheten eller hyresavtal med fastighetsägaren och
  - b. inte heller hade angett fastighetsägaren som sin underleverantör eller haft något samarbetsavtal med denne,
4. använder sig av underleverantören EHCC vars representant enligt uppgifter i massmedia är straffad för häleri,
5. inte klarar av sin ekonomi och har företrädare som enligt uppgift i media är dömd för häleri samt
6. inte har den bemanning på sina anläggningar som uppgetts.

Vad först beträffar möjligheten att använda sig av underleverantörer för utförandet av uppdraget samt bedriva verksamheten i en fastighet som leverantören inte äger, framgår det redan av 15 kap. 15 a § LOU att en leverantör vid behov får åberopa andra företags kapacitet. Även enligt punkten 3.4 och 3.6 i förfrågningsunderlaget är användandet av underleverantörer och hyrda fastigheter fullt tillåtet.

Punkten 3.4 i förfrågningsunderlaget ställer krav på att leverantören ska ange namn på underleverantörerna samt vilken del av uppdraget de ska utföra samt inge samarbetsavtal eller liknande handling som visar att underleverantören åtagit sig att ställa kapacitet till leverantörens förfogande.

Vad beträffar den fastighet som ska nyttjas för verksamheten krävs det enligt punkten 3.6 i förfrågningsunderlaget att leverantören antingen äger eller hyr fastigheten för den aktuella avtalsperioden, dvs. vid tiden för utförandet av tjänsten och inte vid tiden för inlämnande av anbudet. Leverantören behöver därutöver inte bifoga lagfart eller hyreskontrakt till anbudet utan endast bekräfta att kraven uppfylls. Migrationsverket har däremot rätt att begära att lagfart eller hyreskontrakt uppvisas.

Jokarjo har gjort gällande att någon annan än EHCC som angetts i anbudet som underleverantör ägde anläggningen Hotell Wettern vid tiden för anbudet och att Tofta Snickeri, genom att inte ange vem fastighetsägaren var, har brustit i uppfyllandet av skall-kravet enligt punkten 3.4 i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten kan konstatera att Tofta Snickeri i anbudet har angett att den del av uppdraget som gäller anläggningen Hotell Wettern kommer att utföras genom underleverantören EHCC för vilket samarbetsavtal har bifogats, vilket uppfyller det ställda kravet enligt punkten 3.4 i förfrågningsunderlaget. Vidare har Tofta Snickeri bekräftat att kraven enligt punkten 3.6 i

förfrågningsunderlaget är uppfyllda. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten att Migrationsverket har saknat anledning att ifrågasätta uppgifterna i Tofta Snickeris anbud. Migrationsverket har således inte haft någon sådan mer vidsträckt utredningsskyldighet som Jokarjo gör gällande. Därutöver finner förvaltningsrätten att Jokarjo inte heller har förmått visa att Hotell Wetteren vid tiden för den aktuella avtalsperioden ägs av någon annan än den underleverantör som Tofta Snickeri angett i sitt anbud.

Vad beträffar de övriga invändningar som Jokarjo gjort gällande, nämligen att företrädare för EHCC och Tofta Snickeri är dömda för häleri, att Tofta Snickeri inte klarar av sin ekonomi samt inte heller har den bemanning på sina anläggningar som uppgetts, har Jokarjo i målet inte förmått visa att det finns grund för dessa påståenden. Den dom som Jokarjo lämnat in i målet där en person dömts för häleri (mål nr B 3677-12 Skaraborgs tingsrätt) gäller en person som tidigare varit styrelseledamot och verkställande direktör för EHCC, men som sedan den 2 november 2011 utträtt från företaget.

#### Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner att det saknas grund för ingripande enligt LOU och ansökan ska därför avslås.

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

Sofia Blomkvist

Föredragande har varit Stefka Bokmark.



# 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.