



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 34

DOM

2020-04-01

Meddelad i Stockholm

Mål nr

1741-20

SÖKANDE

Securus Säkerhet i Sverige AB, 556585-9310

Ombud: Advokat Pontus Meilink

Advokatfirman Inter AB

Box 87

101 21 Stockholm

MOTPART

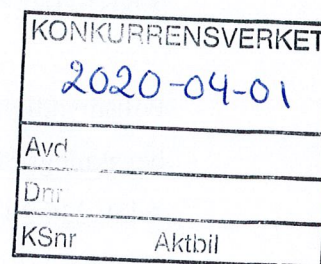
Polismyndigheten

Box 12256

102 26 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Securus Säkerhet i Sverige AB:s ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut från den 23 januari 2020 upphör härmed att gälla.

Dok.Id 1205692

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Telefax

-

Expeditionstid

måndag–fredag

08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten genomför en upphandling genom avrop avseende bevakningstjänster i form av stationär bevakning i Region Väst (dnr. A439.236/2019). Avropet sker genom förnyad konkurrensutsättning av Kammarkollegiets ramavtal ”Bevakningstjänster Flerregionalt med avtalsnummer 23.3-4138-18”, i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Securus Säkerhet i Sverige AB (Securus) yrkar att förvaltningsrätten förordnar att det avrop som Polismyndigheten avser att genomföra med stöd av Kammarkollegiets ramavtal utgör en otillåten direktupphandling och förordnar om att den upphandling som Polismyndigheten ämnar genomföra ska följa reglerna om öppet förfarande enligt LOU.

Polismyndigheten bestrider bifall till ansökan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

I 4 kap. 1 § LOU anges de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, transparens, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Av 20 kap. 4 § LOU framgår att allmän förvaltningsdomstol får överpröva en upphandling efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada. Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i LOU, och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten i enlighet med 20 kap. 6 § LOU besluta att

upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Av 7 kap. 9 § LOU framgår bl.a. följande. Vid en förnyad konkurrensutsättning ska de leverantörer som är parter i ramavtalet inbjudas att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet. Dessa villkor får, om det är nödvändigt, preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som har angetts i något av upphandlingsdokumenten för ramavtalet.

En upphandlande myndighet har stor frihet att själv utforma sin upphandling inom de ramar som ges av de allmänna principerna. Grundläggande är att leverantörerna behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande och att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt (jfr RÅ 2010 ref. 78 och HFD 2012 ref. 48).

I mål om överprövning 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 domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (se RÅ 2009 ref. 69).

Omfattas arrestantbevakning av Kammarkollegiets ramavtal?

Securus anför att Kammarkollegiets ramavtal inte omfattar de tjänster som Polismyndigheten avser att avropa. Securus framför bl.a. följande. Arrestantbevakning är väsensskilt från annan traditionell bevakning såsom stationär väktare eller ronderande väktare, vilket är det som Kammarkollegiet i första hand har upphandlat. Den typ av säkerhetstjänst som arrestantbevakning innebär kan inte anses omfattas av ramavtalet, trots att det finns en hänvisning till arrestantbevakning i avtalsvillkoret om stationär bevakning. Avropet som Polismyndigheten avser att göra utgör därför en otillåten direktupphandling.

Polismyndigheten anser att myndighetens behov av arrestantbevaknings-tjänster täcks av det aktuella ramavtalet.

Av Kammarkollegiets ramavtal, punkt 4.2.2, framgår i huvudsak följande.

Vid stationär bevakning svarar väktaren bland annat för att:

- Kontrollera in- och utpassering vid entréer till stora kontorshus/anläggningar
- Ge service av olika slag till allmänheten
- Ta emot, vägleda och anmäla besökare (receptionstjänst)
- Sköta bevakning, övervakning av entrén
- Övervaka lokaler med hjälp av CCTV
- Rondering på objektet

Även andra arbetsuppgifter än rena väktartjänster kan förekomma.

Vilka uppgifter som ingår i den stationära bevakningen för respektive uppdrag definieras av Avropsberättigad vid Avropet och i Kontraktet mellan Avropsberättigad och Ramavtalsleverantör. Ramavtalsleverantören ska, vid Avropsberättigads önskemål, tillsammans med Avropsberättigad ta fram och överenskomma om en instruktion för den stationära bevakningen. Uppdraget ska genomföras i enlighet med instruktionen som ska vara väl känd hos berörd personal.

Avropsberättigad har vid Avrop rätt att använda nedan angivna tillkommande obligatoriska krav avseende Tjänsten stationär bevakning.

- Krav relaterade till behov vid arrestantbevakning.
- Krav kan även ställas på att personalen ska genomgå utbildning som den Avropsberättigade tillhandahåller. Eventuell fördelning av kostnad för sådan utbildning specificeras i Avropet.

I Polismyndighetens avropsförfrågan anges följande under punkt 3.1.1.

Med arrestantbevakning avses sedvanliga arbetsuppgifter i arresten, enligt polismyndighetens nationella arresthandbok (Bilaga 3) såsom tillsyn av frihetsberövade personer, att biträda polispersonalen vid avvisitering och verkställande av frigivning. Ombesörja att rastning, duschning och måltidsintag kan ske för frihetsberövad.

Leverantören ska utföra tillsyn av arrestenhet och påtala brister vilket är särskilt viktigt, samt genomföra administrativa uppgifter som är förenligt med utförandet av arrestbevakning. I tillsyn avses exempelvis att arrestcell

och andra allmänna utrymmen i arrestlokal är tömd på farliga föremål såsom exempelvis bestick och andra liknande föremål.

Förvaltningsrätten konstaterar att utgångspunkten vid avrop från ramavtal genom förnyad konkurrensutsättning är de villkor som anges i ramavtalet. Dessa villkor får, om nödvändigt, preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. Den avropande myndigheten är ansvarig för avropet och avgör utifrån myndighetens behov vilka villkor och krav som är relevanta för det specifika avropstillfället. Vidare har en upphandlande myndighet en stor frihet att själv utforma sin upphandling. Ett liknande synsätt måste enligt förvaltningsrättens mening kunna tillämpas då det är fråga om förnyad konkurrensutsättning, under förutsättning att avropet omfattas av det aktuella ramavtalet.

Av Kammarkollegiets ramavtal framgår att krav relaterade till arrestantbevakning får ställas för avrop inom området stationär bevakning. Förvaltningsrätten bedömer därför att det har funnits stöd i ramavtalet för att ställa kompletterande krav relaterade till arrestantbevakning på det sätt som Polismyndigheten har gjort. De krav som Polismyndigheten har ställt utgör enligt förvaltningsrättens mening just en sådan precisering som ramavtalet tillåter. Preciseringsen är vidare inte diskriminerande i något avseende utan följer de grundläggande principer som framgår av LOU. Vidare bedömer förvaltningsrätten att omständigheten att Kammarkollegiet har tillåtit kompletterande krav avseende arrestantbevakning visar att det har funnits en avsikt att inkludera tjänsten arrestantbevakning inom området stationär bevakning i ramavtalet.

Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att det avrop som Polismyndigheten avser att göra omfattas av ramavtalets bestämmelser om stationär bevakning. Polismyndigheten har därför inte varit förhindrad att genomföra ett avrop med förnyad konkurrensutsättning samt att ställa

kompletterande krav relaterade till arrestantbevakning. Det som Securus har framfört i denna del medför därför inte att det finns skäl att ingripa mot upphandlingen, eller att avropet utgör en otillåten direktupphandling.

Avropets omfattning

Securus har framfört att det inte är möjligt för en anbudsgivare att kunna lämna ett korrekt och konkurrenskraftigt anbud på grund av avropets uppdelning i fast och extra bevakning, samt på grund av avropets omfattning. Securus har i denna del framfört bl.a. följande. Det aktuella avropet utgör det i särklass största avropet av bevakningstjänster med återopande av Kammarkollegiets ramavtal någonsin. Polismyndigheten har angett att deras behov av extra bemanning är större än den fasta schemalagda bemanningen. Den extra bemanningen kan fluktuera starkt över tid. Det är helt omöjligt för en anbudsgivare att lämna ett korrekt och konkurrenskraftigt anbud under de förutsättningar som Kammarkollegiets ramavtal anger. Det ifrågasätts även att denna volym av extra avrop är tillåtet enligt ramavtalet.

Polismyndigheten har genmält att det ligger i tjänstens natur att det är omöjligt att säkerställa behovet av bevakning på förhand, eftersom myndighetens behov av bevakning styrs av antalet personer som är omhändertagna i arresten vid den aktuella tidpunkten. Polismyndigheten har i underlaget för avropet beskrivit sitt behov på ett sätt som möjliggör konkurrens och som inte träder de unionsrättsliga principerna förnär.

Förvaltningsrätten konstaterar att Polismyndighetens avropsförfrågan avser behov av bevakningstjänster som Polismyndigheten har i Region Väst. I Kammarkollegiets ramavtal anges att, om den avropsberättigades behov finns inom ett visst delområde, ska den avropsberättigade rikta avropet mot de ramavtalsleverantörer med vilka ramavtal har slutits för det aktuella delområdet (länet). Om behovet finns inom fler än ett delområde (län) ska

avropet riktas mot de ramavtalsleverantörer som tilldelats ramavtal inom samtliga de delområden som omfattas av den avropsberättigades behov. I bestämmelsen saknas restriktioner avseende storleken på den avropsberättigades behov. En upphandlande myndighet har därutöver generellt en stor frihet att själv utforma sitt anskaffningsbehov. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att den omständigheten att upphandlingsobjektet är omfattande inte i sig medför att Polismyndighetens avropsförfrågan står i strid med det underliggande ramavtalet eller de grundläggande principerna i LOU. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att Polismyndigheten har gjort en uppskattning av antal timmar för extra bevakning som kan komma i fråga i avropet. Polismyndigheten har i avropsförfrågan klargjort att det är denna uppskattning som ska användas vid beräkningen av pris i upphandlingen. Samtliga anbudsgivare har haft möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud i förhållande till den uppskattning som Polismyndigheten har gjort och alla anbudsgivare har haft lika förutsättningar. Förvaltningsrätten ifrågasätter heller inte Polismyndighetens bedömning att det ligger i tjänstens natur att det är svårt att uppskatta behovet, eftersom behovet är starkt beroende av yttre faktorer. Det finns därmed, enligt förvaltningsrättens mening, inte heller skäl att ingripa mot upphandlingen av denna anledning.

Krav relaterade till utbildning av personal

I Polismyndighetens avropsförfrågan anges det under punkt 3.2 att leverantörens personal är skyldig att genomgå särskild grundutbildning för arrestantbevakning i Polismyndighetens regi vid avtalsstart. Arbetstiden för leverantörens personal betalas av leverantören.

Securus har anfört att det krav på utbildning av personal som ställs i avropsförfrågan saknar stöd i Kammarkollegiets ramavtal, samt att kravet medför att leverantörerna inte kan lämna konkurrenskraftiga anbud med

hänsyn till den oklarhet som kravet innebär. Vidare framför Securus bl.a. följande. I Polismyndighetens material anges att all väktarpersonal ska genomgå deras arrestantbevakningsutbildning samt att all personal ska erhålla ett särskilt förordnande. Det anges vidare att leverantören ska stå för lönekostnaden under utbildningstiden. Det framgår dock inte hur många timmar eller dagar som utbildningen pågår. När Polismyndigheten ansöker om egen personal för arrestantbevakning ges utbildningen på deltid under 6–8 veckor. När Kammarkollegiet i ramavtalet angett att det kan förekomma objektsspecifik utbildning för olika avropande myndigheter så har det med säkerhet inte avsett en deltidsutbildning på 6–8 veckor. Det framgår inte heller hur ofta denna utbildning kommer att hållas.

Förvaltningsrätten konstaterar i denna del att det framgår av Kammarkollegiets ramavtal (4.2.2) att krav får ställas på att personalen ska genomgå utbildning som den avropsberättigade tillhandahåller. I ramavtalet anges att eventuell fördelning av kostnad för sådan utbildning ska specificeras i avropet. Av ramavtalet (8.7.5) framgår även att de villkor som uppställs i ramavtalet, om nödvändigt, får preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som angetts i upphandlingsdokumenten vid förnyad konkurrensutsättning. Det finns därmed enligt förvaltningsrättens mening stöd i ramavtalet för att ställa det krav som Polismyndigheten ställt på att leverantörens personal ska genomgå särskild grundutbildning för arrestantbevakning i myndighetens regi. Det framgår inte av Polismyndighetens avropsförfrågan hur lång utbildningen är. Frågan om utbildningens längd saknar dock enligt förvaltningsrätten bedömning betydelse för huruvida kravet är förenligt med det underliggande ramavtalet eller inte. Vidare bedömer rätten att hänvisningen till polisens grundutbildning för arrestantbevakning är tillräcklig tydlig för att en normalt omsorgsfull leverantör ska förstå vilken utbildning som avses. Förvaltningsrätten bedömer vidare att kravet på utbildning inte i sig är oproportionerligt med hänsyn till upphandlingsföremålets art och beskaffenhet. Det saknas därmed

skäl för att ingripa mot upphandlingen med hänsyn till det som Securus har framfört om Polismyndighetens krav på utbildning av personal.

Sammanfattning

Sammantaget finner förvaltningsrätten att de av Securus åberopade bristerna inte medför att det föreligger skäl för att ingripa mot upphandlingen. Förvaltningsrätten har bedömt att den aktuella tjänsten har omfattats av Kammarkollegiets ramavtal, och Polismyndighetens avrop utgör därför inte en otillåten direktupphandling. Det har inte heller kommit fram att Polismyndigheten har handlat i strid med bestämmelserna i LOU vid upphandlingsförfarandet. Securus ansökan om överprövning ska således avslås.

Vid detta slut ska förvaltningsrättens interimistiska beslut av den 23 januari 2020 upphöra att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Ulrika Sandell
Rådman

Förvaltningsrättsnotarie Ludwig Engblom Strucke har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

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

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.

