



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I KARLSTAD**

**DOM**  
2011-11-30  
Meddelad i  
Karlstad

Mål nr  
3839-11 E

### SÖKANDE

Teckenförrådet Sverige AB, 556656-9082  
Kungsgatan 6  
702 11 Örebro

### MOTPART

Örebro universitet  
701 82 Örebro

### Ombud:

Advokaten Malin Wallin  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 7009  
103 86 Stockholm

### SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2011-12-02	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

### DOMSLUT

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och beslutar att upphandlingen ska göras om.

### BAKGRUND

Örebro universitet genomför en offentlig upphandling av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkning till universitetet och universitetet avser att teckna avtal med en leverantör för en period av två år med möjlighet till förlängning med ett år vid två tillfällen. Uppdraget omfattar teckenspråkstolkning för studenter på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, från svenska och engelska till svenskt teckenspråk och tvärtom samt dövblindtolkning och skrivtolkning som universitetet i mer ringa omfattning kan komma att ha behov av. Upphandlingen genomförs i form av förenklat förfarande och det anbud som har lägst offererat totalpris kommer att antas.

Dok.Id 48201

Postadress  
Box 568  
651 12 Karlstad

Besöksadress  
Rådhuset, Stora  
torget

Telefon  
054-14 85 00  
E-post: [forvaltningsrattenikarlstad@dom.se](mailto:forvaltningsrattenikarlstad@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenikarlstad.domstol.se)

Telefax  
054-14 85 30

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:00

I tilldelningsbeslut den 7 september 2011 har universitetet beslutat anta anbudet från Tolkcentralen Örebro läns landsting. Av beslutet framgår att universitetet bedömt att Teckenförrådet Sverige AB (TFS) inte uppfyller skall-krav 3 och 6, då TFS inte påvisat att tillräckligt många tolkar har den kompetens som krävs, varför TFS inte beaktats i utvärderingen. I beslutet anges att tre tolkar uppfyller skall-krav 3 och en tolk uppfyller skall-krav 6, vilket inte är tillräckligt, då denna speciella kompetens krävs för minst fyra tolkar avseende skall-krav 3 och två tolkar avseende skall-krav 6.

I kravspecifikationen anges i skall-krav 3 beträffande teckenspråkstolkar på forskarnivå att de skall ha dokumenterade kunskaper i engelska på C-nivå från gymnasiet eller motsvarande och minst ett års erfarenhet av egna högskolestudier samt att en redogörelse för hur samtliga skall-krav uppfylls skall bifogas anbudet. Motsvarande gäller enligt skall-krav 6 för skrivtolkar på forskarnivå.

#### YRKANDEN

TFS yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att anbudet från TFS beaktats, alternativt att upphandlingen ska göras om.

Universitetet motsätter sig bifall till TFS ansökan.

#### PARTERNAS TALAN

Parterna utvecklar sin talan enligt följande.

##### *Teckenförrådet Sverige AB*

TFS har idag avtal med bland annat Karlstads universitet, Stockholms universitet och även Örebro universitet, som upphandlad underleverantör till Tolkcentralen Örebro läns landsting. Av de tolkar som universitetet inte ansett uppfylla skall-krav 3 och skall-krav 6 arbetar flera tolkar idag på

Örebro universitet med just de uppdrag som universitetet inte anser de vara kvalificerade för. Några av tolkarna har dessutom arbetat heltid i flera år på Örebro universitet som tolkar då de tidigare varit anställda på Tolkcentralens universitetsenhet.

Avseende kravet på erfarenhet av ett års egna universitetsstudier så kommer de teckentolkar som tar sin examen i juni 2011 beredas möjligheten att tenta av 60 högskolepoäng som ingår i tolkutbildningen och som därmed i praktiken motsvarar studier på universitetsnivå.

TFS anser det föredömligt att ställa höga krav språklig kompetens och erfarenhet av universitetsmiljö. Det kan däremot inte anses ändamålsenligt eller proportionerligt att inte likställa flerårig praktisk tolkerfarenhet från universitet med ett års egna studier eller gymnasienivå i engelska. Framförallt då det motverkar upphandlingens syfte, vilket är att försäkra sig om tolkar med språklig spetskompetens och erfarenhet av tolkning på universitetsnivå till universitetets forskare och studenter.

Av TFS anbud framgår att den i upphandlingen kvalificerade leverantören Tolkbyrån i Uppland även fungerar som underleverantör till TFS.

Vid universitetets begäran angående komplettering av uppgifter vid upphandlingen uppger upphandlaren att "Ni ska redogöra för att tolkarna har engelska på C-nivå på gymnasiet eller kompetens som ni bedömer är likvärdig". Då TFS lämnat en utförlig redogörelse av kompetensen hos tolkarna vilken TFS bedömer likvärdig dokumenterade kunskaper i engelska på C-nivå från gymnasiet i enlighet med universitetets begäran av komplettering, borde TFS ansetts uppfylla skall-kraven då tillräckligt många tolkar godkänts enligt kravspecifikationen och gått vidare till utvärdering.

#### *Örebro Universitet*

Aktuella skall-krav måste anses vara rimliga och proportionerliga utifrån universitetets behov av kompetens för utförande av den upphandlade tjänsten. Kraven måste också anses transparenta. Universitetet vill betona att inget krav ställts på att samtliga erbjudna tolkar ska uppfylla skall-krav 3 och 6. I samband med begäran om förtydligande har universitetet dessutom, utifrån en uppskattning av tolkbehovet för genomförande av uppdraget, förtydligat att endast fyra teckenspråkstolkar respektive två skrivtolkar behövde uppfylla nämnda skall-krav. Avgörande för vilket antal tolkar som bevis om begärd kompetens begärdes, har varit universitetets uppskattning av tolkbehovet för utförande av tolkuppsdraget.

Det kan konstateras att kraven är av sådan karaktär att dokumentation bör kunna inges utan att detta särskilt tynger anbudsgivaren. Vidare konstateras att det också är upp till anbudsgivaren att visa att skall-kraven uppfylls eller att den kompetens som erbjuds faktiskt motsvarar de av upphandlande myndighet uppställda skall-kraven.

TFS har inte inkommit med någon utförlig redogörelse för tolkarnas kompetens eller för hur dessas kompetens skulle kunna likställas med uppställda skall-krav. TFS förklaringar har endast innehållit svepande redogörelser för tolkarnas kompetens där TFS hävdade att det faktum att tolkarna tidigare tolkat inom området utbildning och forskning samt specifikt att dessa utfört sådana uppdrag hos universitetet, utgör reell kompetens som är att likställas med uppfyllelse av skall-krav 3 och 6. Detta har dock inte godtagits av universitetet som bevis för att skall-kraven 3 och 6 uppfyllts.

För att säkerställa huruvida de tolkar som erbjuds av TFS kan anses ha med uppställda skall-krav likvärdig kompetens har universitetet på nytt gått igenom TFS hela anbud tillsammans med ingivna förtydliganden och har bedömt bevisad kompetens utifrån Verkets för högskoleservice bedömningshandbok med riktlinjer för likvärdighetsbedömningar. Universitetet har även haft kontakt med ordföranden för den bedömargrupp som arbetar med framtagningen av nämnda handbok. Av den sammanställning som universitetet upprättat över genomgången framgår att endast en av de skrivtolkar och tre av de teckenspråkstolkarna som TFS erbjuder, uppfyller skall-kraven 3 och 6. TFS kan således inte heller utifrån dessa utgångspunkter anses ha uppfyllt skall-kraven

I sin ansökan om överprövning har TFS vidare hävdade att Tolkbyrån i Uppland, en annan anbudsgivare, är underleverantör till TFS. Detta förhållande har inte framgått av TFS anbud eller annan dokumentation utan är en ny uppgift. Efter genomgång har universitetet kunnat konstatera att det för några av tolkarna i TFS framgått av ingiven CV att de tillhör Tolkbyrån i Uppland. Av detta kan man dock inte sluta sig till att Tolkbyrån i Uppland skulle vara underleverantör till TFS. Universitetet har endast kunnat utgå ifrån att angivna tolkar finns tillgängliga för anlitan av TFS. Universitetet vill också framhålla att anbudet från Tolkbyrån i Uppland har varit föremål för separat bedömning utifrån den specifika information som förekommit i det anbudet. TFS kan således inte anses ha uppfyllt de aktuella skall-kraven enkom genom att nu hänvisa till ett annat anbud.

Beträffande TFS ifrågasättande av ställda skall-krav vill universitetet framhålla att det är och måste vara universitetet som bestämmer vilka skall-krav som ska ställas för att den tjänst som köps säkert ska fylla universitetets behov. Universitetet har härvid beaktat de ramar som uppställs av LOU och de grundläggande principerna för upphandling.

## DOMSKÄL

Om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska

rätten enligt 16 kap. 5 § i tillämplig lydelse av LOU besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt nämnda bestämmelse i 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.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven på upphandlingsförfarandet står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Upphandlingens art och värde ska därför beaktas exempelvis när villkoren för att få delta i upphandlingen fastställs. Uppställda krav får inte heller vara onödiga eller oproportionerliga (se t.ex. mål nr C-234/03, Contse, REG 2005 s. I-09315, p. 43 och 55).

#### *Utredningen i målet*

I anbudet under rubriken personella resurser anger TFS följande.

Teckenförrådet har idag 10 heltidsanställda tolkar. Utöver våra fast anställda tolkar använder vi oss regelbundet av ca 25 stycken timanställda, så kallade frilanstolkar. Teckenförrådet har också genom samarbetsavtal med ca 15 tolkföretag tillgång till ytterligare 45 tolkar.

Vidare har TFS på universitetets begäran om förtydligande angående dokumenterade kunskaper i engelska och krav på ett års egna högskolestudier anfört följande.

Här kommer några fler studieintyg. Jag vill än en gång belysa att samtliga tolkar har en gedigen erfarenhet av att tolka på universitetsnivå, från och till Teckenspråk, svenska och engelska samt är godkända av andra universitet genom upphandlingsförfaranden. Flertalet är auktoriserade av kammarkollegiet. Dessutom har många flera års erfarenhet att tolka forskarutbildningar åt Örebro universitet. Enligt antagningsreglerna till högskolan är praktisk erfarenhet att anse som "reell kompetens" och därmed likställt med viss utbildningsnivå.

I upphandlingsrapporten har universitetet förklarat syftet med kravet på minst ett års egna högskolestudier enligt följande.

Att även ha erfarenhet av egna högskolestudier ökar tolkens insikt och kunnande om vad högskolestudier innebär och är en viktig kvalitetskomponent.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan är först om TFS uppfyller skall-kraven 3 och 6 i kravspecifikationen. Såvitt framgår av universitetets bedömning av TFS redovisning för hur kraven uppfylls är det endast tre teckenspråkstolkare och en skrivtolk som har både dokumenterade kunskaper i engelska på C-nivå från gymnasiet eller motsvarande och minst ett års erfarenhet av egna högskolestudier. Även med beaktande av vad TFS anfört i målet och i förtydligande av anbudet finner förvaltningsrätten att TFS inte visat att fler tolkar uppfyller de angivna kraven. Antalet tolkar som enligt TFS redovisning uppfyller skall-kraven 3 och 6 är otillräckligt då det krävs att fyra teckenspråkstolkare och två skrivtolkar uppfyller kraven. TFS uppfyller således inte universitetets krav på dokumenterade kunskaper i engelska och egna högskolestudier för tolkarna. Yrkandet om rättelse så att TFS anbud ska beaktas kan därmed inte bifallas.

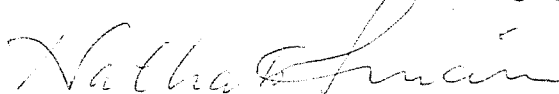
Nästa fråga blir då om aktuella skall-krav på de grunder som TFS anfört strider mot principerna i 1 kap. 9 § LOU. Utgångspunkten är därvid att en upphandlande myndighet har stor frihet att välja vad den vill upphandla och vilka krav som ska ställas på det som upphandlas, under förutsättning att myndigheten behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iakttar principen om proportionalitet m.m. (jfr Kammarrättens i Göteborgs dom i mål nr 5481-10).

Beträffande skall-kravet på dokumenterade kunskaper i engelska på C-nivå från gymnasiet eller motsvarande finns det enligt förvaltningsrättens me-

ning inte skäl att ifrågasätta uppställt krav och det utesluter inte heller dokumenterade kunskaper som förvärvats på annat sätt. Förvaltningsrätten finner därmed att kravet är förenligt med principerna i 1 kap. 9 § LOU.

Vad gäller skall-kravet på minst ett års egna högskolestudier har det inte framkommit annat än att kravet är likvärdigt och icke-diskriminerande då alla anbudsgivare behandlas lika. Frågan är emellertid om kravet är förenligt med principen om proportionalitet. Som anförts gäller kravet för tolkning på forskarnivå trots att erfarenheten som efterfrågas avser studier på grundnivå. Enligt förvaltningsrättens mening är det i utbildningssammanhang en betydande skillnad mellan studier på grundnivå och forskarnivå och det finns därför skäl att ifrågasätta om begränsningen till erfarenheter av ett års egna högskolestudier på grundnivå är ändamålsenlig (proportionerlig) för att tillgodose syftet med kravet, vilket är att tolkar på forskarnivå ska ha insikt i och kunnande om vad högskolestudier innebär. Förvaltningsrätten anser att exempelvis flera års tolkerfarenhet från universitet och högskolor, framförallt på forskarnivå, i jämförelse med det ställda kravet om högskolestudier, bör ge minst lika god insikt i och goda kunskaper om den forskarmiljö inom vilken tolkarna ska verka. Med hänvisning till vad som anförts finner förvaltningsrätten att kravet på ett års egna högskolestudier är alltför snävt och därmed oförenligt med principen om proportionalitet. TFS som inte uppfyllt det uppställda skall-kravet men som torde uppfylla ett bredare krav har därigenom riskerat att lida skada. Då bristen är hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet ska ingripande ske på så sätt att upphandlingen ska göras om.

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



Nathalie Lemaire

Målet har föredragits av förvaltningsrättsjuristen Göran Wirdéus.