



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM

2017-10-18

Meddelad i Stockholm

Mål nr

10309-17

SÖKANDE

Safran Identity & Security

Ombud:

Advokat Johan Stern och Jur.kand. Björn Bergström

Ramberg Advokater AB

Box 3137

10362 Stockholm

MOTPART

Polismyndigheten

Box 12256

10226 Stockholm

KONKURRENSVERKET	
2018-05-14	
Avd	
Dnr	
KSnr	AKBII

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 862570

Postadress

115 76 Stockholm

Besöksadress

Tegeluddsvägen 1

Telefon

08-561 680 00

Telefax

08-561 680 01

E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se

www.domstol.se/forvaltningsratt

Expeditionstid

måndag–fredag

08:00–16:30

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångpunkter för förvaltningsrättens prövning

Av 1 kap. 11 § LUFS framgår att upphandlande myndigheter eller enheter 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.

LUFS är en procedurlagstiftning och överprövning enligt LUFS utgör en kontroll, utifrån de omständigheter sökanden anfört, av om upphandlande myndighet har följt de grundläggande principerna för all upphandling liksom övriga bestämmelser i LUFS. Det ankommer inte på förvaltningsrätten att genomföra en ny utvärdering eller i övrigt pröva lämpligheten av den upphandlande myndighetens beslut.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 11 § LUFS eller någon annan bestämmelse i lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, kan förvaltningsrätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LUFS).

Prövningen i förvaltningsrätten utgör en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har anfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LUFS.

Överprövningen tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LUFS (jfr HFD 2013 ref. 5).

inblandning, om det hade varit fallet, genom att bifoga handlingar eller annat. Om mötena enbart rört förvaltningsfrågor hade det enkelt kunnat bevisas genom t.ex. mötesprotokoll eller utsagor från deltagande personer.

Polismyndigheten svarar huvudsakligen följande på ansökan. Myndigheten har daglig kontakt med Svenska Pass med anledning av det befintliga avtalet. Såvitt myndigheten kan bedöma har de av Safran påstådda otillbörliga kontakterna tagits inom ramen för den löpande förvaltningen av det befintliga avtalet. ██████████ har varit Sveriges officiella företrädare på internationella möten som syftar till att upprätthålla internationell standard och både ██████████ och ██████████ har enligt gällande avtal i uppdrag att företräda myndigheten i de kontakter som krävs för genomförandet av det befintliga avtalet gentemot Svenska Pass. Båda har uppgett att de vid dessa kontakttillfällen endast har diskuterat verkställigheten av det nuvarande avtalet och att de inte vid något av tillfälle avhandlat den pågående upphandlingen. Deras deltagande i upphandlingen har inte påverkat de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven, utvärderingen av inkomna anbud, eller beslutet om att tilldela kontrakt till Svenska Pass. Av utvärderingsrapporten framgår att upphandlingen har genomförts av en referensgrupp bestående av ett antal sakkunniga personer från Nationellt forensiskt centrum (NFC), Rättsavdelningen, IT-avdelningen och Ekonomiavdelningen. Kraven på anbudsgivarna och miljökraven har upprättats och prövats av sakkunniga vid Ekonomiavdelningen, kraven på teknisk utrustning och säkerhet av sakkunniga vid IT-avdelningen och kraven på persondokumenten av sakkunniga vid NFC. Besluten om att initiera upphandlingen, godkänna förfrågningsunderlaget samt att tilldela kontrakt till AB Svenska Pass har fattats av behöriga befattningshavare vid Polismyndigheten enligt vid var tid gällande arbetsordning, dvs. chefen för Rättsavdelningen vad gäller beslutet om inköp och godkännande av förfrågningsunderlag samt chefen för Ekonomiavdelningen

Att verkställigheten av avtalet mellan Polisen och Svenska Pass har inneburit möten med resor och middagar på det sätt som framgår av de handlingar som Safran åberopar förnekas inte av Polisen.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis följande avseende upphandlingen. Målsättningen med upphandlingen anges bl.a. vara att utveckla de svenska persondokumenten så att de blir säkrare mot förfalskning. Kravspecifikation omfattar 131 sidor och är indelad i sex delar där bl.a. krav på dokumentation och krav på persondokument och passsystem ingår. Utvärderingsmodellen bygger på en så kallad prisavdragsmodell där prisavdrag för erbjuden kvalitet erhålls. Den anbudsgivare som har lägst utvärderingspris kommer att tilldelas kontrakt. Utvärderingskriterier är Pris och Kvalitet och undergruppen till tilldelningskriteriet Kvalitet är Mervärde persondokument och Mervärde passsystem. Bedömningen av börkrav för mervärde avseende persondokument sker utifrån leverantörernas beskrivningar och anbudsprov. Maximal uppfyllelse av utvärderingskriteriernas mervärden kan ge avdrag från det totala anbudspriset. Bilaga 8 till förfrågningsunderlaget är en checklista som Polisen tagit fram för att underlätta vid ingivande av anbud. Av checklistan framgår att anbudsgivarna till vissa krav i kravspecifikationen ska lämna skisser, prov, lösningsförslag, beskrivningar, specifikation eller handlingar.

Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. [REDACTED] är jurist på Rättsavdelningen och [REDACTED] kommissarie på Rättsavdelningen och även Verksamhetsansvarig för resedokument fram till den 23 maj 2017 då [REDACTED] utsågs till tf Verksamhetsansvarig. [REDACTED] var föredragande när Polisen i oktober 2015 *beslutade att godkänna förfrågningsunderlaget* för annonsering och publicering. I den slutliga handläggningen deltog, förutom beslutande tf chef för Rättsavdelningen, också en upphandlare. Som Polisen redogjort för har en referensgrupp från Polisen genomfört *utvärderingen* Gruppen var sammansatt av beställare, projektledare, tekniska

inneburit samtal eller diskussioner om vissa ämnen eller funktioner även om exempelvis mötesprotokoll eller handlingar från konferenser skulle ges in. Förutom att Polisen redogör för [REDACTED] och [REDACTED] arbetsuppgifter och befattning med gällande avtal och roller i upphandlingen framhåller Polisen att resultatet i upphandlingen skulle ha blivit detsamma även om [REDACTED] och [REDACTED] inte hade haft några uppgifter i den. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta Polisens uppgifter. Mot bakgrund av vad som framgår ovan anser förvaltningsrätten att Polisen genom sitt bemötande av Safrans ansökan når upp till en nivå där Polisen övertygar om att anbudsgivarna inte har behandlats olika under upphandlingsprocessen.

Förfrågningsunderlaget är omfattande och detaljrikt. Det framkommer inte att [REDACTED] direkt eller indirekt, deltagit i kravställningen i upphandlingen och det har inte framförts några konkreta uppgifter om på vilket sätt han som föredragande skulle ha förmått påverka utformningen av krav eller utvärderingskriterier till fördel för Svenska Pass och till skada för Safran. Att [REDACTED] genom hela upphandlingsprocessen har haft funktion som verksamhetsansvarig och myndighetens kontaktperson i förhållande till Svenska Pass förändrar inte den bedömningen.

Det har inte påståtts att [REDACTED] har deltagit, direkt eller indirekt, i utformningen av utvärderingskriterier och börkrav eller i utvärderingen av anbuderna och inte framförts några konkreta uppgifter om på vilket sätt han som föredragande skulle ha förmått påverka utvärderingsgruppen till fördel för Svenska Pass och till skada för Safran.

Utifrån vad som framkommit i målet om upphandlingens komplexitet och utformning med både referensgrupp och utvärderingsgrupp är det en alltför långtgående slutsats att utgå från att [REDACTED] och [REDACTED] som anställda inom Polisen, skulle ha haft ett sådant inflytande i något skede av

Polisen uppger bl.a. följande. Målet med upphandlingen är att skapa handlingar som säkerhetsmässigt ligger steget före det som förfalskarna kan åstadkomma. Kraven i upphandlingen är mycket högt ställda och kriterierna utformade så att även anbudsgivare med avancerad utrustning och kunskap kan få svårt att uppfylla kraven för full poäng vid anbudsutvärderingen. Innovativa lösningar är viktiga och innovativa lösningar premieras. Det är inte möjligt att ange utförligare beskrivningar av varje säkerhetsdetalj eller tydligare precisera vad som tilldelas poäng än vad Polisen har gjort.

Förvaltningsrättens bedömning

Förfrågningsunderlaget ska vara så klart och tydligt utformat att leverantörer på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse i upphandlingen. Upphandlande myndigheter har stor frihet att välja vilken utvärderingsmodell som ska tillämpas men modellen ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, dvs. att det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt antas. Den omständigheten att en anbudsgivare genom att endast ta del av förfrågningsunderlaget inte fullt ut kan förutse utfallet av utvärderingen medför inte att utvärderingsmodellen brister i transparens (se EU-domstolens avgörande i mål C-19/00, SIAC Construction, punkt 42-44).

I förfrågningsunderlaget lämnas uppgifter om bakgrund, omfattning, syfte och målsättning med upphandlingen och vilka tester som kommer att göras på persondokumentprover och anbudsprover. Detta läst tillsammans med beskrivningar av kriterier och bör-krav i utvärderingsbilagans punkt 4.1.2 och beskrivningen av poängskalan i punkten 4.1.3 ger på ett tydligt sätt anbudsgivarna ledning om vad Polisen tillmäter betydelse vid utvärderingen och hur ett anbud bör utformas för att ge störst möjliga mervärde vid poängsättningen. Under punkt 4.1.2 anges Bedömningsgrunder bör-krav som poängsätts”, och bl.a. att leverantörens beskrivningar och anbudsprover på

Det anges också tydligt att utvärdering sker med utgångspunkt från innovativa dokumenttekniska lösningar. Någon brist i öppenhet som har hindrat Safran från att utläsa vad bolaget ska lägga vikt vid för att kunna lämna sitt mest konkurrenskraftiga anbud finns inte. Det måste också förutsättas att en anbudsgivare i förevarande typ av upphandling ger sitt bästa anbud med utgångspunkt i de krav som anges i förfrågningsunderlaget (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 november 2013 i mål nr 2967-13).

Det är upphandlande myndighets privilegium att avgöra vilka svar som bäst motsvarar vad som efterfrågas och den utvärdering av kvalitet som görs av beskrivande svar innebär alltid ett visst mått av subjektivitet. Beskrivande svar har som fördel att de erbjuder anbudsgivare en möjlighet att särskilja sitt anbud från andras och därmed utmana i konkurrenshänseende. Under förutsättning att utvärderingen sker på objektiva grunder, dvs. utifrån förfrågningsunderlagets fastställda utvärderingskriterier, poängskalor m.m. får det accepteras att bedömningar till viss del blir skönsmässiga. Det har inte visats att Polisen inte har haft möjlighet att jämföra och bedöma anbuden på ett objektivt sätt, att anbuden har utvärderats på annat sätt än enligt den modell som redovisats i förfrågningsunderlaget och inte heller att modellen i sig uppenbart favoriserar befintlig leverantör. Förvaltningsrätten anser inte att Polisen har öppnat för en alltför godtycklig bedömning vid utvärderingen utan har behandlat anbudsgivarna lika. Förvaltningsrätten finner således att Polisen vid utvärderingen inte har åsidosatt tranparens- eller likabehandlingsprincipen och det saknas därför skäl att besluta att upphandlingen ska göras om.

Ska upphandlingen rättas?

Förvaltningsrätten prövar slutligen om de omständigheter Safran åberopar innebär att rättelse ska ske.

myndigheten har när det gäller PHP tydliggjort i förfrågningsunderlaget att det för varje enskilt krav måste hänvisas till något prov som har lämnats in och som går att utvärdera. För varje annat krav gällande PHP har Safran hänvisat till ett inlämnat prov men för detta krav endast svarat "Ja" dvs. att kravet uppfylls och det går inte att kontrollera gentemot något inlämnat prov och Safran har inte fått högre poäng än 1. Svenska Pass prover på guldfo-
liering uppfyller kriteriet och ger ett betydande mervärde.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten kan inte, som Safran yrkar, besluta att upphandlingen ska rättas på det sättet att Safran ska tilldelas kontraktet. Utifrån andemeningen i Safrans argumentation prövar domstolen om det finns grund för ett ingripande genom rättelse av utvärderingen.

Safran har efter att tilldelningsbeslut med bifogad kvalificerings- och utvärderingsrapport med Bilaga 1 publicerats, begärt och av Polisen fått kopia på Bilaga 1 Redovisning av prisavdrag per anbudsgivare för bör-krav, där även motivering till prisavdrag per anbudsgivare finns att läsa. Förvaltningsrätten finner att de omständigheter som Safran pekar på, med beaktande av Polisens svar, inte visar att Polisen har frångått kriterierna i förfrågningsunderlaget vid prövningen av bör-kraven. Det saknas därmed skäl för att rätta upphandlingen på det sätt Safran begär.

Sammanfattning

I enlighet med vad som framgår av redovisade skäl ovan anser förvaltningsrätten att det inte framgår att upphandlingen har utförts i strid med LUFSS varför ansökan om överprövning ska avslås.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Forts. nästa sida