



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 34

DOM
2020-04-01
Meddelad i Stockholm

Mål nr
663-20
664-20

Sida 1 (8)

SÖKANDE

1. 2Secure Sverige AB, 556763-8308
Box 34037
100 26 Stockholm

Ombud: Daniel Isberg

2. Tempest Security AB, 556695-6552
Rålambsvägen 17
112 59 Stockholm

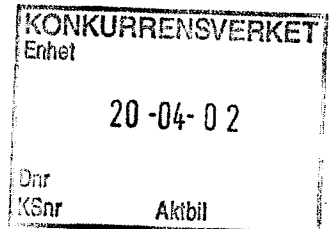
MOTPART

Exportkreditnämnden

Ombud: Advokat Kristian Pedersen och jur.kand. Magnus Ehn
Advokatfirman Kahn Pedersen
Box 16119
103 23 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår 2Secure Sverige AB:s och Tempest Security AB:s ansökningar.

Dok.Id 1207155

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	-	måndag-fredag
		E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se		08:00-16:00
		www.domstol.se/forvaltningsratt		

YRKANDEN M.M.

Exportkreditnämnden (EKN) genomför en upphandling benämnd ”Resesäkerhet, köp av tjänster” (dnr D19/10922) som omfattar rese-säkerhetstjänster. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Av tilldelningsbeslut framgår att EKN har antagit anbud från Actsec Security AB (Actsec).

2Secure Sverige AB (2Secure) yrkar att upphandlingen ska göras om och att förfrågningsunderlaget ska förtydligas.

Tempest Security AB (Tempest) yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att anbudet från Actsec förkastas och en ny utvärdering sker, i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Exportkreditnämnden anser att ansökningarna ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

I 4 kap. 1 § LOU anges följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU 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 (20 kap. 6 § LOU).

Ett upphandlingsdokument ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50).

Kravet på att tillhandahålla en larmcentral

Av upphandlingsdokumentet framgår att leverantören ska agera som en helhetsleverantör av säkerhetstjänster vid tjänsteresor, med inriktning på utlandsresor, för att uppnå ett tryggt och säkert resande för EKN:s medarbetare. I leverantörens uppdrag ingår tjänsterna larmcentral, spårning av resenärer dygnet runt, säkerhetsrådgivning före avresa och resesäkerhetssystem.

I avsnitt 2.5 *Beskrivning, tjänster i uppdraget* anges följande om tjänsten larmcentral;

Larmcentral 24/7 (svenska)

Larmcentral som alltid är öppen och tillgänglig, samt bemannad med svensktalande personal. Larmcentralen ska vara samordnad med Kammarkollegiets tjänst för medicinsk rådgivning vid tjänsteresor, idag Falck Global Assistance. Om inkommande samtal rör medicinsk assistans ska leverantören vidarebefordra samtalet inom en (1) minut, om inte prioritering behöver göras på säkerhetsfrågan.

Monitorering ska ske av EKN:s resenärer som är på tjänsteresa. Leverantören ska vidta nödvändiga åtgärder vid incidenter som påverkar EKN:s resenärer. Vid behov ska leverantören begära att resenären checkar in i appen för kontroll att resenären är OK. Leverantören ska vid behov skicka ut rekommendationer om åtgärder såsom ändrad resrutten eller liknande.

I målen är det ostridigt att upphandlingsdokumentet saknar ett uttryckligt krav på att den larmcentral leverantören ska tillhandahålla ska vara certifierad enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. En fråga i målen

är därför om det obligatoriska kravet att leverantören ska tillhandahålla en larmcentral ändå kan tolkas som att upphandlingen avser en certifierad larmcentral.

2Secure anför att det har funnits goda grunder att anta att EKN i sin upphandling har förväntat sig att vald leverantör driver sin larmcentral i enlighet med gällande lagstiftning och branschstandard. Bolaget anför i huvudsak följande. EKN:s tolkning av begreppet larmcentral avviker från vad som är branschstandard och innebär sannolikt en signifikant påverkan på anbudsgivarnas prissättning av tjänsterna. Begreppet larmcentral definieras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och det krävs att en sådan larmcentral är certifierad. Om EKN accepterar en icke certifierad larmcentral och larmcentral kan ersättas med personal i beredskap borde detta ha framgått av underlaget.

Tempest anför bl.a. följande. Enligt vad som framkommer har vinnande anbudsgivare inte en sådan larmcentral som i Sverige är en auktorisations- och certifieringspliktig verksamhet. Eftersom det handlar om att ta emot elektroniska larmsignaler från personer som kan befinna sig i fara är larmcentralverksamheten föremål för auktorisation och tillstånd krävs enligt lagen om bevakningsföretag och Rikspolisstyrelsens föreskrifter. Förutsättningar som uttryckligen följer av lag behöver inte anges som krav i upphandlingsdokument. Uppfattningen att upphandlingen avser bevakningsbolag stärks av att EKN i upphandlingsdokumentet använder CPV-koden för larmövervakningstjänster och att EKN i frågor och svar hänvisar till kollektivavtal hos Säkerhetsföretagen som endast får tecknas av auktoriserade bevakningsbolag.

EKN invänder bl.a. följande. Upphandlingen avser resesäkerhetstjänster och omfattar inte några bevakningstjänster. De efterfrågade tjänsterna omfattas därför inte av lagens krav på auktorisation. Vad som i upphandlingen

benämns som larmcentral ska förstås som ett uttryck för den funktion som efterfrågas och det är mindre viktigt på vilket sätt leverantören tillhandahåller säkerhetstjänsterna. Avsikten med den i upphandlingen efterfrågade larmcentralen är att leverantören ska kunna ge information och lämna rekommendationer till berörda resenärer, exempelvis om det har inträffat någon incident på den plats där resenären befinner sig. Vidare ska resenären kunna meddela larmcentralen om något har inträffat på den plats där resenären vistas.

Förvaltningsrättens bedömning

EKN har i upphandlingsdokumentet använt begreppet *larmcentral*, ett begrepp som förvisso återfinns i lagen om bevakningsföretag och tillhörande föreskrifter. Larmcentral är emellertid en allmän term som saknar en enhetlig innebörd och som därför kan innefatta olika tjänster. Enbart EKN:s användning av termen medför därmed inte per automatik att upphandlingsdokumentet ska tolkas på så sätt att EKN kräver en certifierad larmcentral. En sådan tolkning förutsätter enligt domstolen att det framgår av upphandlingsdokumentet att den efterfrågade tjänsten avser en certifierad larmcentral eller att beskrivningen av tjänsten inte går att tolka på annat sätt än att den avser larmcentral och bevakning i enlighet med lagen om bevakningsföretag och tillhörande föreskrifter.

I upphandlingsdokumentet finns emellertid inget krav på att den efterfrågade larmcentralen ska vara certifierad. Det framgår inte heller att upphandlingen riktar sig uteslutande till auktoriserade bevakningsföretag och det saknas även i övrigt hänvisning till lagen om bevakningsföretag. Allt detta talar sammantaget för att kravet på larmcentral inte ska tolkas som att det är en certifierad larmcentral som efterfrågas. Utifrån hur kraven är formulerade i upphandlingsdokumentet och EKN:s uppgifter om funktionen framstår det som att EKN huvudsakligen efterfrågar en informationstjänst

som syftar till att ge stöd och rådgivning samt att ta emot information vid olika incidenter. Detta kan inte likställas med sådan bevakning av viss verksamhet eller enskild person för dennes skydd som avses i 1 § lagen om bevakningsföretag.

Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det inte går att tolka upphandlingsdokumentet på det sättet att EKN har krävt att leverantören ska tillhandahålla en larmcentral som är certifierad enligt lagen om bevakningsföretag. Att EKN har i annonsen hänvisat till CPV-koden för larmövervakningstjänster och i ”frågor och svar” hänvisat till kollektivavtal, som enligt Tempest endast får tecknas av auktoriserade bevakningsbolag, är inte tillräckligt för att upphandlingsdokumentet ska tolkas på så sätt att det finns ett krav om att tjänsten behöver vara certifierad. Det har inte heller ålegat EKN att särskilt ange att certifiering inte krävs för att upphandlingsdokumentet ska vara utformat i enlighet med lagens krav om bl.a. transparens.

Förvaltningsrätten finner därför att vad bolagen har anfört i denna del inte utgör omständigheter som visar att EKN har genomfört upphandlingen i strid med LOU eller de grundläggande principerna i LOU.

Krav om att tillhandahålla psykolog och resesäkerhetsapplikation

2Secure anför att Actsec har lämnat oriktiga uppgifter genom att i anbuds-svaret uppge att bolaget förfogar över en larmcentral trots att bolaget har ett roterande schema för att uppbära beredskap, vilket inte på långa vägar kan jämföras med att driva en larmcentral i ordets rätta bemärkelse. Vidare att Actsec har lämnat oriktiga uppgifter genom att uppge att bolaget tillhandahåller en legitimerad psykolog och en resesäkerhetsapplikation i enlighet med vad som krävs i upphandlingsdokumentet.

Förvaltningsrätten har bedömt att upphandlingsdokumentet inte ska tolkas på så sätt att det finns ett obligatoriskt krav på att leverantören ska tillhandahålla en certifierad larmcentral. Actsec har dessutom i sitt anbud uppgett att samtliga krav i upphandlingen är uppfyllda. EKN har i upphandlingen endast krävt att anbudsgivaren bekräftar att kraven är uppfyllda, inte att leverantören på annat sätt ska styrka att kraven är uppfyllda.

I mål om offentlig upphandling, där sökandens åberopsbörd är uttalad och officialprincipen ska tillämpas med försiktighet, ankommer det på den part som gör gällande att en upphandling är felaktig att klart ange på vilka omständigheter talan grundas (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69). Endast ett påstående om att vinnande leverantör inte uppfyller kraven i upphandlingsdokumentet är inte tillräckligt för att riktigheten av anbudsgivarens uppgifter ska kunna ifrågasättas.

Förvaltningsrätten anser därför att EKN inte har haft anledning att närmare undersöka om kraven har varit uppfyllda. Det som 2Secure har uppgett visar inte att EKN har agerat i strid med upphandlingsdokumentet eller LOU när EKN har bedömt att Actsec uppfyller kraven i upphandlingen.

Slutsatser

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att vad bolagen har anfört inte utgör omständigheter som visar att EKN, genom att anta Actsec som leverantör, har genomfört upphandlingen i strid med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. Det saknas därmed skäl för ingripande enligt LOU.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Karl Lundberg
Rådman

Matilda Johansson Köves har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

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

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 nyårs-afton, 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.

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

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.