



SÖKANDE

Front Advokater AB, 556692-2208

Ombud: Advokat Ola Hansson och biträdande jurist Asade Pourmand
Advokatfirman Schjødt

MOTPART

Nämnden för Inköp och upphandling i Göteborgs Stad

Ombud: Upphandlingsjurist Catrin Karlsson Westergren
Advokat Henrik Willquist, Advokatfirman Glimstedt

SAKEN

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad
LOU

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Front Advokater AB:s ansökan.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	4
2. BAKGRUND	4
3. UTESLUTNINGSBESLUTET	5
4. YRKANDEN M.M.....	6
4.1 Vad Front yrkar och anför	6
4.1.1 <i>Det kontradiktoriska förfarandet och beslutet om uteslutning</i>	<i>6</i>
4.1.2 <i>EY:s rapport.....</i>	<i>9</i>
4.1.3 <i>Påstående om felaktig fakturering för jurister med påstått otillräcklig erfarenhet</i>	<i>9</i>
4.1.4 <i>Fakturering för advokatbrev, intern avstämning, akthantering etc.</i>	<i>10</i>
4.1.5 <i>Hur avrop har skett i praktiken och något om klassifikationen av ärendena</i>	<i>12</i>
4.1.6 <i>Påstående om fakturering för icke nedlagd tid m.m.</i>	<i>13</i>
4.1.7 <i>Front har vidtagit självrättelse i enlighet 13 kap. 5 § LOU som visar att advokatbyrån är tillförlitlig</i>	<i>15</i>
4.1.8 <i>Särskilt om likabehandling av leverantörer och andra ramavtalsleverantörers fakturor</i>	<i>18</i>
4.2 Nämndens inställning i målet och vad som anförs	18
4.2.1 <i>Det kontradiktoriska förfarandet och beslutet om uteslutning ...</i>	<i>19</i>
4.2.2 <i>Fakturering för jurister som saknar avtalsenlig kompetens</i>	<i>19</i>
4.2.3 <i>Front har fakturerat för åtgärder som ska ingå i timarvodet</i>	<i>21</i>
4.2.4 <i>Fakturering med för höga timarvoden</i>	<i>22</i>
4.2.5 <i>Fronts fakturering för Roland Adrells arbete</i>	<i>22</i>
4.2.6 <i>Klassificering av avtalsområde</i>	<i>24</i>
4.2.7 <i>Front har inte visat att den är tillförlitlig som leverantör</i>	<i>25</i>
5. SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE	29
5.1 Tillämpliga bestämmelser	29
5.2 Utredning i målet	30
5.3 Förvaltningsrättens bedömning	32
5.3.1 <i>Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning</i>	<i>32</i>

<i>5.3.2 Det kontradiktoriska förfarandet och Nämndens beslut om uteslutning av Front</i>	33
<i>5.3.3 Har Front visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt LOU?</i>	35
<i>5.3.4 Allvarligt fel i yrkesutövningen</i>	36
5.3.4.1 Har Front debiterat för juridiska tjänster utförda av medarbetare som saknar ramavtalsenlig kompetens?	37
5.3.4.2 Fronts debitering för Roland Adrells utförande av juridiska tjänster	40
5.3.4.3 Har Front debiterat för arbetsmoment som ska ingå i timpriset?	45
5.3.4.4. Klassificeringen av avropade uppdrag.....	47
5.3.4.5 Något om Fronts interna arbetsrutiner	47
6. Har Front vidtagit själv rättelse som visar att advokatbyrån är tillförlitlig?	48
7. Har Nämnden åsidosatt likabehandlingsprincipen vid beslutet om uteslutning av Front?	52
8. Sammanfattande slutsatser	53

1. SAMMANFATTNING

Förvaltningsrätten har beslutat att avslå Front Advokater AB (Front)s ansökan om överprövning. Förvaltningsrätten har bedömt att Nämnden för Inköp och upphandling i Göteborgs Stad (Nämnden) har haft skäl för att utesluta Front från upphandlingen *Juridiska tjänster, ref. nr 243/19* med stöd av 13 kap. 3 § 3 LOU. Front har således begått allvarliga fel i yrkesutövningen som gör att Fronts redbarhet kan ifrågasättas. Front har inte genom självrättelse visat att advokatbyrån är tillförlitlig. Förvaltningsrätten har vidare bedömt att det inte har varit oproportionerligt att utesluta Front från upphandlingen eller att Nämnden har åsidosatt likabehandlingsprincipen vid beslutet om uteslutning. Förvaltningsrätten har även bedömt att 13 kap. 3 § 5 LOU inte är tillämplig i målet.

2. BAKGRUND

I juni 2016 lämnade Front (dåvarande Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg AB) anbud i ramavtalsupphandlingen *Juridiska tjänster ref. nr 283/15*. De avropsberättigade beställarna var bl.a. förvaltningar och kommunala bolag i Göteborgs Stad samt närbelägna kommuner. Upphandlingen fördelades på totalt tolv avtalsområden som omfattade specifika rättsområden med krav på kompetens och erfarenhet. Vid utvärderingen rangordnades Front högst inom följande nio avtalsområden nedan.

- Associationsrätt
- Entreprenadrätt
- Fastighetsrätt, allmän
- Fastighetsrätt, speciell
- IT-rätt och Immaterialrätt
- Miljörätt
- Offentlig rätt
- Process- och Skiljemannarätt samt,

- Upphandlings- och konkurrensrätt.

För avtalsområdena Associationsrätt, Fastighetsrätt, speciell, Process- och skiljemannarätt samt Miljörätt påbörjades ramavtalet den 1 november 2016 (IK16351-01). För avtalsområdena Entreprenadrätt samt IT-rätt och immaterialrätt påbörjades ramavtalet den 26 juni 2017 (IK17177-01). Avseende avtalsområdena Fastighetsrätt, allmän, Offentlig rätt samt Upphandlings- och konkurrensrätt påbörjades ramavtalet den 23 februari 2018 (IK17142-01). Samtliga avtal löpte till och med den 31 oktober 2020.

I november 2019 mottog förste stadsjurist och stadsdirektören skriftliga uppgifter om att biträdande jurister på Front hade uppmanats att redovisa fler timmar i ärenden än de faktiskt hade arbetat. Under februari 2020 publicerade Göteborgs-Posten en rad artiklar om bl.a. misstankar om överdebitering och bristande specificering av den tid som lagts ned i respektive uppdrag. Därefter beslutade Nämnden att påbörja en utredning av Front och om beställningsstopp under utredningens gång. Revisionsfirman Ernst & Young (EY) tilldelades uppdraget och den 7 maj 2020 presenterades den slutliga utredningsrapporten. Den 25 maj 2020 beslutade Nämnden att det tillfälliga beställningsstoppet skulle hävas.

Efter beslutet om att upphäva det tillfälliga beställningsstoppet bedömde Nämnden att det fanns såväl skriftlig som muntlig bevisning som styrkte att Front hade begått avtalsbrott och att det fanns skäl för att häva ramavtalen i förtid. Den 16 september 2020 beslutade därför Nämnden att ramavtalen enligt ovan skulle sägas upp i förtid med Front.

3. UTESLUTNINGSBESLUTET

Under mars 2020 påbörjade Nämnden en ny ramavtalsupphandling av juridiska tjänster, *Juridiska tjänster, ref. nr 243/19*. Front lämnade anbud avseende samtliga anbudsområden i upphandlingen. Nämnden beslutade

den 27 oktober 2020 att utesluta Front från upphandlingen med stöd av 13 kap. 3 § 3 och 5 LOU. Beslutet motiverades i huvudsak enligt följande. Nämnden har sagt upp ramavtalen med Front i förtid med bl.a. hänsyn till att Front har gjort sig skyldiga till väsentliga avtalsbrott och att Front i väsentligt mån har brustit i sina förpliktelser och i andra åtaganden enligt ramavtalen. Front har vidare överdebiterat genom att bl.a. tillämpa felaktiga timarvoden, fakturera för icke nedlagd tid och för arbete utfört av medarbetare som saknar avtalsenlig kompetens.

4. YRKANDEN M.M.

4.1 Vad Front yrkar och anför

Front yrkar att förvaltningsrätten bestämmer att upphandlingen ska rättas genom en ny anbudsutvärdering varvid Front inte ska uteslutas. Nämnden har genomfört upphandlingen i strid med likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen i 4 kap. 1 § LOU samt i strid mot 13 kap. 3-5 §§ LOU genom att utesluta Fronts anbud utan att skäl för uteslutning förelegat. Front har lidit skada, eller i vart fall riskerat att lida skada, enligt 20 kap. 6 § första stycket LOU till följd av Nämndens överträdelser av LOU. Front anför bl.a. följande.

4.1.1 Det kontradiktoriska förfarandet och beslutet om uteslutning

Det saknas skäl för Nämnden att utesluta Front enligt 13 kap. 3 § LOU. Nämnden har genomfört en obefogad, dvs. avtalsstridig hävning. Detta kan inte rättfärdiga en uteslutning av Front. De omständigheter som Nämnden angett som skäl för uteslutning är samtliga hänförliga till ramavtalen och Fronts fullgörande av avtalen *före* det att Nämnden den 25 maj 2020 beslutade att häva beställningsstoppet. Såvitt Front känner till har Nämnden inte påstått att det föreligger någon uteslutningsgrundande omständighet som kan ligga advokatbyrån till last och som inträffat i tiden *efter* den 9 september 2020, dvs. då Front, enligt Nämndens egna beslut, rapporter och

tjänsteutlåtanden visat sig vara en tillförlitlig leverantör under åtminstone 3,5 månad (dvs. under tiden mellan hävningen och beställningsstoppet). Nämnden har bl.a. hänvisat till ”muntlig bevisning” vilken är okänt för Front. Trots att Front har begärt precisering av nämnda omständigheter har Nämnden hemlighållit beslutsunderlaget som framstår som helt avgörande för beslutet om hävning och uteslutning.

Ett uteslutningsförfarande enligt LOU ska föregås av ett s.k. kontradiktoriskt förfarande enligt 13 kap. 4 § LOU. Detta innebär att leverantören ska få tillfälle att yttra sig över de omständigheter som myndigheten anser utgör skäl för uteslutning. Nämnden anförde i Uteslutningsbrev 1 inga konkreta omständigheter till grund för uteslutningen. I Uteslutningsbrev 2 skedde viss konkretisering, men alltjämt i förhållande till omständigheter och fakturor som avser tiden *före* EY:s granskning och Fronts självrättelse. Det som var nya omständigheter i förhållande till vad EY granskat var att Nämnden anförde att Front beträffande fem fakturor använt fel timarvode samt fakturerat för advokatbrev. I övrigt är det fråga om samma omständigheter som EY granskat och som Front vidtagit rättelse avseende och som Nämnden förklarat att den är nöjd med.

Nämnden har i yttranden till förvaltningsrätten i överprövningsprocessen angett en betydande mängd nya påståenden om fel och brister relativt vad som kommunicerats med Front i det kontradiktoriska förfarandet. Nämnden har därigenom överträtt den ordning som föreskrivs i 13 kap. 4 § LOU, dvs. att kommunicering av de åberopade uteslutningsgrundande omständigheterna är ett moment som ska äga rum före ett eventuellt beslut om uteslutning.

Beslutet om uteslutning saknar beskrivning av fakta som motiveringskravet i 13 kap. 7 § 2 st. LOU inrymmer. Nämnden har i uteslutningsbrevet

hänvisat till muntlig bevisning till styrkande av att det funnits grund för uteslutning men som sedan aldrig återopas. Rapporten från EY är dessutom endast stödbevisning i sammanhanget och kan inte ensamt läggas till grund för ett beslut om uteslutning. Front påpekade redan vid det kontradiktoriska förfarandet att Nämnden skulle redovisa uttömmande för vilket underlag som låg till grund för beslutet för uteslutning, vilket dock inte följdes. Uteslutningsbeslutet vilar i avgörande delar på avsaknaden av preciserade bevisfakta och förvaltningsrätten saknar därmed det underlag som i slutlig mening krävs för att bedöma uteslutningsbeslutets riktighet. Nämndens beslut om uteslutning är därmed undermåligt.

Nämnden har vid flertalet tillfällen anfört att prövningen inte handlar om huruvida Front har gjort sig skyldiga till hävningsgrundande avtalsbrott. Front delar inte denna uppfattning. Det är för prövningen i målet av avgörande intresse huruvida Front begått avtalsbrott, och i så fall, vilken allvarlighetsgrad sådana avtalsbrott vid en sammanvägd bedömning ska åsättas. Skälet är att Nämnden påstår att Front begått allvarligt fel i yrkesutövningen genom avtalsbrott. När det gäller 13 kap. 3 § 5 LOU, som Nämnden också stödjer sig på, behandlar den bestämmelsen vissa typer av avtalsbrott. Samtliga felpåståenden som Nämnden lägger Front till last inom ramen för uteslutningsbeslutet, är påståenden att Front har agerat felaktigt i relation till hur advokatbyrån borde ha agerat enligt ramavtalen. Den grund som gör att agerandet påstås vara felaktigt eller klandervärt, är således att det påstås avvika från ramavtalen. Följaktligen är det helt nödvändigt – vid prövning av om Front begått allvarliga fel i yrkesutövningen – att ta ställning till om Fronts agerande utgör avtalsbrott eller inte. Om Front inte har begått avtalsbrott, har advokatbyrån inte heller begått allvarligt fel i yrkesutövningen.

4.1.2 EY:s rapport

Den 7 maj 2020 presenterade EY sin rapport som avsåg uppdrag hänförliga till ramavtalen och som fakturerats under 2019. EY anförde i rapporten att Front hade brister i utformningen av fakturorna samt att Fronts tidsredovisning inte är tillförlitlig och heltäckande. Front vill i sammanhanget påtala att den absoluta merparten av juristernas tid registreras i Klartext. Dock sker, som Front tidigare informerat Nämnden om, alltid en viss handpåläggning innan en faktura färdigställs. Viss tid kan ha registrerats analogt, t.ex. vid externa möten eller tjänsteresor eller inte ha hunnit registreras innan ekonomiassistenten skriver ut underlagen inför faktureringen. Att en faktura avser mer tid än vad som ursprungligen framgick av tidredovisningssystemet innebär därför inte att någon felaktighet föreligger enligt ramavtalen eller att någon överdebitering skett. Det finns vidare inget krav enligt ramavtalsvillkoren att denna typ av dokumentation ska upprättas, sparas och vara tillgänglig för utomstående. Det finns vidare inget krav enligt ramavtalsvillkoren att ange timer-sättningen per angiven jurist och/eller arbetsuppgift. Dessa uppgifter finns i de flesta fall med i Fronts fakturor men avsaknaden av sådan information kan inte anses utgöra en brist. EY:s utredning har dessutom ett lågt bevisvärde då den inte är objektiv eftersom utredningen har skett på uppdrag av Nämnden och utifrån ett för Front hemligt uppdrag. Front har haft mycket begränsade möjligheter att faktagranska och kommentera utredningen.

4.1.3 Påstående om felaktig fakturering för jurister med påstått otillräcklig erfarenhet

Front anser inte att ramavtalen kan ges den strikta tolkningen som Nämnden förespråkar, nämligen att det skulle råda ett totalförbud mot att låta exempelvis nyutexaminerade jurister utföra vissa avgränsade uppgifter inom ramen för ett uppdrag. Det finns inget uttryckligen förbud i avtalen.

Tvärtom ger innehållet i ramavtalens punkt 3.1.9 stöd för att den ansvariga juristen får ta hjälp för ändamålet kompetent och lämplig personal. Det har visserligen förekommit förbiseenden i faktureringen på så sätt att felaktiga timarvoden eller juristnivåer har tillämpats, samt att det vid några få tillfällen har fakturerats för tid för praktikant eller assistent. Dessa misstag har dock även varit till Fronts nackdel, på så sätt att t.ex. tid för senior jurist ersatts av tid för junior jurist vid fakturering. Det är således inte fråga om någon systematisk överdebitering. Det har i och för sig förekommit att juniora jurister arbetat i ärenden utan att ha uppfyllt två års erfarenhet. I aktuella fall har dock dessa personer haft juristexamen och viss erfarenhet av kvalificerat arbete. I samtliga fall har en senior jurist eller advokat ansvarat för och arbetat aktivt i ärendet. Front har – oaktat att jurister som ännu inte uppnått två års erfarenhet har använts i några fall – utfört uppdragen med den skicklighet, omsorg och snabbhet som beställarna har haft rätt att förvänta sig. I samband med uppdragens utförande har inte någon beställare haft invändningar mot användande av yngre jurister.

4.1.4 Fakturering för advokatbrev, intern avstämning, akthantering etc.

Nämnden har i förvaltningsrätten anfört att fakturering för advokatbrev har skett, trots att sådant arbete enligt ramavtalen ska ingå i uppdragen utan debitering. Nämnden har dock hänvisat till fakturor som har tagits fram under det dessförinnan gällande ramavtalen (som ingicks 2012), till då tillämpliga timarvoden och villkor i övrigt. Enligt detta äldre ramavtal förelåg inte den avtalsreglering avseende advokatbrev som Nämnden hänvisar till och därmed inget hinder mot att debitera för arbetet. Nämndens felpåstående saknar således grund. Ett advokatbrev avser alltid historiska uppgifter för föregående räkenskapsår. Fronts uppfattning är att om arbete utförts till övervägande del under ett kalenderår då ett avtal föreligger, och det är detta arbete som en begäran om advokatbrev avser – så är upprättandet av advokatens advokatbrev för det aktuella året direkt kopplat till det avtal som rådde då arbetet som ska redogöras för faktiskt utfördes åt

klienten. Villkor för utförandet av advokatbrevet bör därför lämpligen råda enligt det då gällande avtalet eller, då avtal upphört, enligt advokatbyråns normalvillkor. I nu aktuellt fall har Front dock valt att tillämpa det för klienten mer förmånliga tidigare ramavtalets villkor i förhållande till normalvillkoren. Med Nämndens resonemang skulle någon som inte har fått avrop enligt nya ramavtalet tvingas tillämpa ramavtalsvillkor för ett avtal som denne inte är part i.

Vad avser arbetsmomenten intern avstämning och akthantering anför Nämnden att det är något som inte är tillåtet att fakturera för. Front bestrider att sådant avtalsvillkor framgår av ramavtalen. Huruvida akthantering redovisas med formuleringen ”akthantering”, ”mottagande av handlingar”, ”strukturering av akt”, ”systematisering av handlingar” eller ”hantering av översända handlingar” (alla exempel på samma eller liknande typ av åtgärd som rimligen förekommer hos *samtliga* advokatbyråer) är ovidkommande. Essensen är att ett arbete utförs, av vikt för klienten, för att administrera/hantera de dokument som advokatbyrån fått ta del av från klient/sakkunnig/motpart och som ingår i hanteringen av ärendet. Denna hantering är avgörande för att möjliggöra kontroll och kräver ofta en omfattande insats där juridisk kompetens är nödvändig för att möjliggöra en struktur som effektiviserar arbetet. Typiskt sett utförs denna syssla av en mer junior biträdande jurist som bistår i handläggningen av det aktuella ärendet, vilket möjliggör en effektivare hantering av övriga jurister och en korrekt hantering av handlingar efter art, väsentlighet, tids-/åtgärdsplan osv.

Inte heller arbetsmomentet intern avstämning regleras i ramavtalen. I den stickprovskontroll som Front låtit genomföra utvisar att det förekommer liknande formuleringar från i princip *samtliga* andra leverantörer vars fakturor granskats i ovannämnda stickprovskontroll. Detta visar att de felpåståenden som Nämnden gör gällande likväl kan riktas mot flera av de andra leverantörerna. Det blir vid denna granskning uppenbart att

majoriteten av de stora advokatbyråerna också i denna del arbetar likartat, och att de tolkat samt tillämpat ramavtalen på samma sätt. De av Nämnden påstådda felen ska därför rätteligen hanteras lika gentemot samtliga leverantörer i enlighet med likabehandlingsprincipen. För det fall debitering av åtgärder som intern avstämning utgör en uteslutningsgrundande oegentlighet bedöms det rimligen inte komma att kvarstå närmast någon leverantör i den nya upphandlingen 2020 av de som varit tidigare leverantörer enligt ramavtalen från 2016.

4.1.5 Hur avrop har skett i praktiken och något om klassifikationen av ärendena

I ramavtalen anges inte exakt hur avrop ska ske men det anges att vid avropsförfrågan ska bl.a. anges vad ärendet gäller och inom vilken tid det ska besvaras. I praktiken har avrop dock skett formlöst och ofta brådskande, genom e-post eller telefonsamtal till Roland Adrell som samordnat den stora mängden ärenden och som var kontaktperson enligt ramavtalen, eller till enskilda jurister på Front i enlighet med upparbetade kontakter. Nämnden har också av, som det får förmodas, tidsbesparingsskäl vid avtalstecknandet, låtit inkludera flera egentligen självständiga avtal (avtalsområden) i ett och samma ramavtal, vilket innebär att flera olika villkor och timarvoden gäller inom ramen för ett och samma ramavtal. Innebörden härav är att det inte direkt med åberopande av ett avtalsnummer går att systematisera vad som gäller i form av timarvoden, avropat avtalsområde m.m. Närmast uteslutande har avrop inkommit som en allmän förfrågan om hjälp med en viss fråga, utifrån vilken Front haft att skyndsamt efterfråga uppgifter för jävskontroll och kontroll av möjlighet att åta sig uppdraget, varefter Front baserat på den inledande ofta ganska summariska beskrivningen av ärendet haft att försöka klassificera ärendet till ett visst avtalsområde och tillhörande villkor.

Det har varit ytterst sällsynt att beställare angivit ramavtalsnummer eller referensnummer eller liknande vid avrop. Det finns vidare inte någon standard kring hur rättsfrågor ska kategoriseras. En stor del av de uppdrag som aktualiseras under ramavtalen, särskilt större uppdrag, är inte sådana att rådgivningen endast avser en fråga och ett tydlig avgränsat rättsområde/ramavtalsområde. I ett och samma ärende uppkommer ofta juridiska frågeställningar inom skilda rättsområden. Ibland finns en tydlig tyngdpunkt i ett ram- avtalsområde/rättsområde, ibland finns flera tyngdpunkter i flera områden samtidigt. Ibland hör en och samma frågeställning till flera rätts- och ramavtalsområden parallellt. Tillståndet kan också förändras under uppdragets gång, i takt med att frågor och perspektiv tillkommer eller avgår. Detta skapar avgränsnings- och tolkningsfrågor i förhållande till ramavtalen, där ramavtalsvillkoren inte ger entydiga besked. Att den närmare rätts- och anbudsområdesklassificeringen inte alltid är självklar är också en av flera orsaker till att det ibland har förekommit felaktiga nivåer på timarvoden.

4.1.6 Påstående om fakturering för icke nedlagd tid m.m.

Nämndens övergripande felpåstående i denna del är att Roland Adrell inte ska ha arbetat den tid som har debiterats och fakturerats. Inför fakturering har i vissa fall mindre omfördelningar av tid gjorts av tid nedlagd av personer med vilka interna avstämningar eller viss kvalitetsgranskning gjorts. Det rör sig, med något undantag, om enstaka timmar i de fakturor där så har skett. Detta har gjorts för att inte tynga fakturan med för många personer och har gjorts oavsett vilken jurists tid som avses (det har alltså aldrig varit fråga om att så endast skett för Roland Adrell). Eftersom han varit övergripande ansvarig för ramavtalen med Göteborgs Stad har han sett det som naturligt att han stått för kontroll- och uppföljningsåtgärder i de pågående ärendena. Regelmässigt har denna form av åtgärder skett i början av varje månad. Åtgärden har inte resulterat i att klienten har debiterats mer än faktiskt nedlagd tid. Beställarna har således inte lidit någon ekonomisk

skada i detta avseende. Detta bekräftas också av Nämndens beslut om att häva beställningsstoppet den 25 maj 2020. Nämnden anförde också att det i ramavtalen inte finns krav på hur faktisk nedlagd tid ska registreras internt av leverantören för att få läggas till grund för fakturor och att det i detta avseende inte föreligger någon avvikelse från ramavtalsvillkoren. Front har även vidtagit rättelse i denna del, vilket Nämnden accepterat och redovisat.

Flera av de fakturor som Nämnden har lämnat in till förvaltningsrätten i överprövningsprocessen avser strategiskt viktiga frågor för klienten. Roland Adrells övergripande roll och mångåriga erfarenhet av bl.a. den kommunala sektorn och dess offentlighetsrättsliga principiella förutsättningar har i flera fall behövt en senior rådgivare. Nämnden har lämnat in en redovisning av Roland Adrells registrering i Klartexts tidredovisningsmodul under perioden 2015-2019. Dessa uppgifter används *i vissa fall* som grund för fakturering, *i vissa fall* endast som t.ex. minnesstöd eller för att registrera tid för arbete som inte ska faktureras men som ändå ska registreras. Att tid finns inlagd i Klartext innebär alltså inte att den fakturerats. Om Roland Adrell har arbetat under lördag/söndag redovisas tiden på den efterkommande måndagen. Han reser även mycket i tjänsten och ibland registreras tid vid hemkomsten. All tid som framgår av dagrapporten under perioden 2 januari–31 oktober 2019 är nedlagd tid, även om den kommit att registreras samlad i en post som motsvarar flera dagar. Registrerad tid kan dock aldrig likställas med fakturerad tid. Liksom för i princip samtliga advokater nedläggs ibland mer tid än vad som slutligt faktureras. Så är också fallet vad avser den registrerade tiden i dagrapporten.

I anknytning till vad Nämnden har anfört att Roland Adrell skulle ha utfört arbete i ärenden utan erforderlig kompetens vill Front framhålla att det inte finns någon standard kring hur rättsfrågor ska kategoriseras och där timarvoden anges baserat på vilket rättsområde som anges vid ärendets upplägg.

Vad Nämnden har anfört vad gäller att det förekommer flera fakturor i ärenden med posten ”genomgång eller ”genomgång öppna ärenden” avseende Roland Adrell vill Front framhålla att det finns inget ramavtalsvillkor som förhindrar att ange ”genomgång” som specifikation till nedlagd tid. Hur uttömmande en åtgärd beskrivs kan skilja sig väsentligen mellan olika jurister och kan inte anses utgöra en brist i avtalsefterlevnad på sådant sätt som Nämnden tycks göra gällande.

4.1.7 Front har vidtagit självrättelse i enlighet 13 kap. 5 § LOU som visar att advokatbyrån är tillförlitlig

Nämnden meddelade den 25 maj 2020 att beställningsstoppet hävdes. Vid ett möte med Nämnden i juni 2020 presenterade Front ett åtgärdsprogram för faktureringsrutiner som går längre än kraven i ramavtalen. Under sommaren 2020 gjorde Nämnden en uppföljning av fakturor utställda av Front efter de överenskommelser som ingicks i juni 2020. Nämndens bedömning var, åtminstone per den 9 september 2020, att Front hade vidtagit godtagbar rättelse och att det inte fanns grund för hävning av ramavtalen.

Under ramavtalstiden har Front vid flera tillfällen gjort kreditering av fakturabelopp när fel och misstag har uppmärksamats och kommer även fortsättningsvis att göra det. Att kreditera ett felaktigt uppburet belopp och göra återbetalningar utgör ett sådant ersättande av skada som avses i 13 kap. 5 § 1 LOU. Front tillbakavisar Nämndens tolkning av begreppet ”överdebitering” som synonymt med samtliga misstag i samband med fakturering. I sammanhanget kan också förtydligas att Fronts totala kreditering i dessa delar uppgår till totalt ca 218 000 kr exkl. moms. Detta belopp ska jämföras med totalfaktureringen inom ramavtalen vilket visar att krediteringarna för dessa misstag väsentligen understiger 1 procent av totalt fakturerat belopp för arbete utfört inom ramavtalen. Dessa krediteringar kan således inte under några omständigheter läggas till grund för ett påstående

om allvarligt fel i yrkesutövningen. Front kan dessutom endast vidta självrättelse för fel som upptäckts. Vad Nämnden anför om ”för sen” självrättelse faller därför tillbaka på uteblivna reklamationer och frånvaron av ett lagenligt kontradiktoriskt förfarande inför beslutet om uteslutning. De misstag vid faktureringen som Front åtgärdat genom krediteringen har först blivit kända genom Nämndens åberopande av dessa nya omständigheter inom ramen för överprövningsprocessen och därmed först då kunnat rättas. Det är orimlighet att Front, utan framförda reklamationer, ex officio löpande skulle revidera samtliga fakturor utan att det ens framförts en misstanke om brister eller fel från beställarna. Detta ska också ses i sammanhanget att Front under ett år utställer över 3 000 enskilda fakturor enligt en mängd olika ramavtal, privata avtal och andra överenskommelser (exempelvis med ideella sektorn) innebärande en mängd olika villkor och taxor och klassificering/kategorisering av jurister. Det faller därför på sin egen orimlighet att ålägga Front en närmast revisionsbörda av samtliga fakturor utan några som helst indikationer på fel att ändå granska samtliga utställda fakturor löpande.

Vad avser 13 kap. 5 § 2 LOU torde utredande myndigheter avse rättsvårdande myndigheter (se EU-domstolens avgörande *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, punkt 26). Eventuella ofullkomligheter från Fronts sida i samarbetet med Nämnden är därmed inte ett förhållande som ska beaktas inom ramen för prövningen enligt andra punkten. Front har vidare klargjort förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med Nämnden och EY. Front har lagt ned stora personalresurser på att utförligt besvara Nämndens frågor. I de delar som Front inte har kunnat gå Nämnden till mötes har orsaken varit advokatsekretess men Front har lämnat utförliga förklaringar och föreslagit ett sekretessavtal, vilket dock EY har avböjt att underteckna. Front har även inför Nämndens beslut om uteslutning medgett att det har skett misstag avseende fakturering av advokatbrev och felaktiga timarvoden.

Vad avser 13 kap. 5 § 3 LOU har Front infört ett åtgärdsprogram för faktureringsrutiner och specifikationer som går utöver ramavtalens krav. Nämnden har även godkänt Fronts nya mallfaktura med specifikationer. Front har även tagit fram nytt utbildningsmaterial, uppdaterade policys, rutiner och instruktioner. Utbildningstillfällen i tidsredovisning och debitering har bl.a. hållits den 11 april och 9 maj 2018 samt den 7 maj 2019. Det ska observeras att Front genomförde åtgärderna på eget initiativ och utan anmaning från Nämnden. Den 25 februari 2020 har Front även på eget initiativ genomfört en internutredning av Roland Adrells tidredovisning och fakturering för åren 2017, 2018 och 2019. I april 2020 tillsattes även arbetsgrupp som skulle identifiera risker i faktureringsprocessen och komma med förslag till lösningar. Vad gäller de organisationsmässiga personalförändringarna arbetar inte längre dåvarande styrelseordförande och vice VD kvar på Front.

Beslutet om förtida upphörande av ramavtalen är baserade på i allt väsentligt samma fakta som Nämnden nu anser är hävningsgrundande och skäl för uteslutning, trots att Nämnden i september 2020 konstaterade att Front vidtagit rättelse i samtliga begärda delar. Det är därför anmärkningsvärt att Nämnden nu anser att själv rättelse varken vidtagits eller kan vidtas av Front.

Front har sedan lång tid tillbaka vidtagit omfattade och under alla förhållanden tillräckliga efterlevnadsåtgärder. Dessa efterlevnadsåtgärder har också accepterats av Nämnden. Det strider under alla förhållanden mot proportionalitetsprincipen att bedöma self-cleaningåtgärder som otillräckliga så länge de omständigheter och den bevisning som de påstådda missförhållandena avser inte redovisats i sin helhet för leverantören.

4.1.8 Särskilt om likabehandling av leverantörer och andra ramavtalsleverantörers fakturor

Front har genomfört en stickprovskontroll av andra advokatbyråers fakturor som visar på brister. Front har också påpekat detta för Nämnden den 28 februari 2020 och lämnat över exempel på fakturor. Av e-postkorrespondens med bl.a. förvaltningsdirektören framgår dock att Nämnden inte har granskat andra advokatbyråer på motsvarande sätt som den gjort med Front. För det fall Nämnden ska tillämpa de administrativa villkoren på det stränga sätt som nu görs gällande mot Front ska dock så rätteligen ske gentemot samtliga ramavtalsleverantörer. Av stickprovskontrollen framgår att det är frekvent vanligt förekommande att andra advokatbyråer inte alls redovisar timpriser eller vilka jurister som används inom ramen för uppdraget (eller vilka timarvoden som respektive jurist fakturerats till). Detta innebär att en granskning av korrektheten försvåras men det förefaller inte rimligt att Front som möjliggör granskning genom tydligare specifikationer ska bedömas utifrån en hårdare måttstock än branschkollegorna. Av den stickprovskontroll över andra advokatbyråer som Front låtit göra framgår även att fakturering har skett för personer som sannolikt inte uppfyller det s.k. tvåårskravet i ramavtalsvillkoren. Det framgår även att andra advokatbyråer har fakturerat för advokatbrev/revisorsbrev, assistenttid och interna avstämmningar.

4.2 Nämndens inställning i målet och vad som anförs

Nämnden anser att ansökan om överprövning ska avslås och anför bl.a. följande. Front har uteslutits från upphandlingen då Nämnden kan visa att Front har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen med hänvisning till 13 kap. 3 § 3 LOU. Front har även visat allvarliga och ihållande brister i fullgörande av väsentliga krav i ramavtalen, vilket har medfört att ramavtalen sagts upp i förtid med hänvisning till 13 kap. 3 § 5 LOU.

4.2.1 Det kontradiktoriska förfarandet och beslutet om uteslutning

Front har under det kontradiktoriska förfarandet och under över en månads tid (den 18 september–23 oktober 2020) getts tillfälle att yttra sig över de omständigheter som Nämnden menar ligger Front till last och även under denna period getts möjlighet att visa på vilket sätt Front har vidtagit själv rättelse och visat sig tillförlitlig. Så har dock inte skett. Under det kontradiktoriska förfarandet har även exempel på bevisning till grund för påstådda omständigheter redovisats Front. Bland dessa exempel fanns fakturor som Front hade kunnat krediterat redan under detta förfarande men som inte har skett.

Uteslutningsbeslutet innehåller en klargörande motivering tillsammans med författningsmässigt stöd för uteslutningen. Beslutet innehåller en redovisning över de omständigheter som varit avgörande tillsammans med vilka fakta Nämnden har beaktat. Nämnden har därutöver i beslutet angett hur Nämnden har bedömt Fronts invändningar. Motiveringen har redovisats på ett sätt som är begripligt för Front. Uteslutningsbeslutet har lämnat en utförlig, transparent och klargörande motivering trots att det varit uppenbart obehövligt med beaktande av vad som kommunicerats Front under det kontradiktoriska förfarandet och i uteslutningsbreven.

4.2.2 Fakturering för jurister som saknar avtalsenlig kompetens

Front har haft som rutin att låta icke kvalificerade jurister arbeta i ärenden som sedan har fakturerats ut med arvoden för ramavtalsenlig kompetens och erfarenhet. Enligt ramavtalen måste lägsta nivån på junior jurist inneha minst två års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete och minst ett års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete inom avtalsområdet. Nämnden har tagit del av flertalet fakturor med fakturering för icke-kvalificerade, ibland nyutexaminerade jurister, praktikanter eller administrativ personal. Front har uppsåtligt struntat i ramavtalsvillkoren. Roland Adrell uppger under ed att

han väl kände till erfarenhetskraven i ramavtalen men att jurister som inte uppfyllde kraven ändå användes i uppdragen öppet och att när det fanns ett avtal i grunden utvecklades en praxis mellan parterna.

Inget hindrar i och för sig att Front låter yngre jurister biträda mer erfarna eller att praktikanter får träna på sina juridiska färdigheter i ett autentiskt ärende. Det kan finnas skäl till att så sker, t ex. inom ramen för uppsatspraktik. Detta medför emellertid inte att Front har rätt att ta betalt för jurister som saknar avtalsenlig kompetens. Front har fakturerat för arbete som avser fem personer utan att de har erfarenhet motsvarande junior jurist. Detta är felaktigt och ett avtalsbrott. Ramavtalen är ett resultat av en offentlig upphandling. Det innebär att varje ändring av ramavtalen omfattas av 17 kap. LOU. Möjligheterna att göra ändringar är alltså mycket begränsade. Det antecknas att Front tilldelades kontrakt baserat på ovan avgivna krav och till angivna priser (som alltså var de som utvärderades). Skulle Front vilja använda icke avtalsenlig kompetens eller ta betalt för annat än ovan angivet skulle detta fått anges i anbudet varvid Front inte hade tilldelats kontraktet. De uppställda kraven syftar till att säkerställa att Front inte använder okvalificerad personal. Det är således inte tillåtet att i efterhand ändra krav eller timarvoden. Sådana ändringar riskerar att utgöra – särskilt med beaktande av omfattningen felaktiga faktureringar – väsentliga och enligt LOU otillåtna ändringar av kontraktet. Så är fallet även om det skulle föreligga en särskild överenskommelse med beställaren vilket Nämnden inte har några uppgifter om. Nya villkor skulle kunna påverka rangordningen i ramavtalen vilket Nämnden ser mycket allvarligt på.

Fronts tolkning att det skulle vara förenligt med ramavtalsvillkoren att använda sig av jurister som saknar erfarenhetskraven i upphandlingen är orimlig. Varför skulle då Nämnden ställa dessa krav. Om de unga juristerna eller annan jurist med avsaknad av erfarenhetskravet hade offererats i upphandlingen skulle Fronts anbud ha diskvalificerats inom det aktuella

rättsområdet. Om detta sätt att arbeta hade uppgetts i arbetsmetodiken hade det påverkat utvärderingen och rangordningen.

4.2.3 Front har fakturerat för åtgärder som ska ingå i timarvodelt

Det framgår tydligt av ramavtalsvillkoren att samtliga kostnader ska ingå i angivet timpris. I avtalet exemplifieras vissa sådana kostnader. Front har fakturerat för advokatbrev, interna avstämmningar, akthantering, intern överläggning, jävskontroll, uppläggning av ärende och iordningställande av akt. Dessa åtgärder är inte faktureringsbara enligt ramavtalsvillkoren och utgör överdebitering. Under den muntliga förhandlingen i förvaltningsrätten framkom även uppgifter om att 800 kr för upplägg av ärende läggs in automatiskt i Fronts ärendehanteringssystem. Även detta är i strid med ramavtalsvillkoren eftersom samtliga kostnader för genomförande av uppdrag ska ingå i timarvoden för jurister. Kostnaden har inte alltid tagits bort innan den faktureras ut till beställare.

Front har vid åtminstone två tillfällen under 2017 fakturerat för advokatbrev under tid då det äldre ramavtalet hade upphört den 31 oktober 2016. Från och med den 1 november 2016 gällde nya avtal för följande avtalsområden Associationsrätt, Fastighetsrätt, speciell, Fullservice Affärsjuridik, Process- och Skiljemannarätt och Miljörätt. Övriga avtalsområden var vid denna tid avtalslösa: Entreprenadrätt, IT-rätt och Immaterialrätt, Fastighetsrätt, allmän, Offentlig rätt samt Upphandlingsrätt och konkurrensrätt. Även om det skulle råda avtalslöshet vid tidpunkten för upprättande av advokatbrev, vilket inte framgår av fakturorna, gäller inte det gamla ramavtalet. Vid en avtalslöshet på grund av överprövning är det snarast så att villkoren i tilldelat men överprövat kontrakt tillämpas. Under alla omständigheter har Front inte visat att det gamla ramavtalet skulle vara tillämpligt på uppdraget.

4.2.4 Fakturering med för höga timarvoden

Front har offererat och lämnat prisuppgift avseende kategorierna senior jurist, jurist och junior jurist. Front har således inte rätt att fakturera för jurister som inte uppfyller ställda krav enligt de tre nyss nämnda juristkategorierna. Front har fakturerat med för högt timarvode genom att exempelvis fakturera för arbete som avser timarvode för senior jurist, trots att den aktuella juristen är junior jurist. Huruvida någon är senior jurist, jurist eller junior jurist enligt ramavtalsvillkoren är något som man måste kunna förvänta sig att Front har kontroll över.

4.2.5 Fronts fakturering för Roland Adrells arbete

Det har kommit till Nämndens kännedom att Front i ärenden satt upp tid för jurist/advokat/delägare trots att aktuell jurist/advokat/delägare inte arbetat i ärendet och i flera fall inte har avtalsenlig kompetens att göra det. Denna tid har ofta fakturerats beställare. Vid jämförelse med fakturor och intern tidredovisning kan konstateras att den tid som Roland Adrell satt upp i ärenden har fakturerats ut som tid för annan advokat. Det är inte tillåtet enligt ramavtalen att omfördela tid mellan jurister. Fakturering får endast ske för nedlagd tid. Detta sätt att omfördela omöjliggör dessutom för beställaren att ta ställning till fakturan. Av tidredovisningen framgår att åtgärderna har benämnts som ”genomgång” eller ”genomgång av ärende”. I flertalet fall rör ärendet rättsområden där Roland Adrell saknar avtalsenlig kompetens. Roland Adrell är endast offererad som jurist i ett rättsområde (Offentlig rätt), utöver Full-service. Nämnden menar att systematiken och förfarandet tydligt visar att tiden är uppsatt utan att arbete har utförts. Nämnden ser inga skäl till varför Front skulle känna ett behov av att ”mörka” Roland Adrells tid om det inte var för att den utgör icke nedlagd tid.

Nämnden hävdar inte att Roland Adrell aldrig arbetar men ifrågasätter den enorma omfattningen av genomgångar och genomgångar av öppna ärenden som Nämnden inte erhållit någon förklaring till. Nämnden vill särskilt framhålla att Roland Adrell även registrerar tid som är detaljerad i ärendebeskrivningen. Antalet genomgångar och det faktum att Roland Adrell därefter ofta inte finns med i fakturan synlig för beställaren påvisar sannolikheten för att tiden inte är nedlagd. Om Front hade angett Roland Adrell som ansvarig och/eller senior jurist inom varje rättsområde hade anbudet diskvalificerats eftersom han inte innehar kompetens inom varje rättsområde och eftersom det enligt upphandlingen och ramavtalen endast är tillåtet att samma jurist offereras en gång inom rättsområde och som mest i tre rättsområden utöver rättsområdet Full-service.

För det fall Front anser att Roland Adrell har arbetat i ärenden där han inte är ansvarig jurist är det i strid med ramavtalen. Enligt punkt 3.1.9 i ramavtalsvillkoren ska någon av de jurister som erbjudits i upphandlingen ansvara för utförandet av de uppdrag som avropats från ramavtalen. Front har för varje delområde offererat och anmält ansvariga jurister. Det är i strid med ramavtalen att använda sig av en ytterligare jurist för genomgång av ärendena. Offererad kompetens som arbetar i ett uppdrag förväntas gå igenom detta själv. Ytterst svarar ansvarig jurist. Om det förhåller sig på det sättet att Front är beroende av Roland Adrell i varje ärende uppfyller advokatbyrån inte erfarenhetskraven i upphandlingen. Detta sätt att arbeta har inte heller redovisats i den arbetsmetodik som offererats och utvärderats i upphandlingen. Arbetssättet ter sig dessutom ineffektivt och kostnadskrävande vilket om det hade uppgetts i arbetsmetodiken skulle ha beaktats vid utvärderingen.

Avtalsbrottet blir mer allvarligt när personen inte har avtalsenlig kompetens, vilket Roland Adrell inte har i exempelvis entreprenadrätt. Medarbetare har satt upp tid i en avsevärd mängd fakturor som rör just entreprenadrätt. Det

kan även konstateras att Roland Adrell har angett genomgång av ärende eller dyl. när ingen annan har arbetat med ärendet, när andra har semester eller då Roland Adrell själv har semester. Front har medgett att tid registreras på annan dag än den dag som arbetet har utförts och att detta görs på annat ställe än i tidredovisningssystemet. Detta förfarande är i strid med ramavtalen och kvalificeringskraven, vilket även framgår av Fronts anbud och kvalitetsledningssystemet. Av kvalitetsledningssystemet framgår att varje ärende ska vara registrerat i klientregistret till vilket ska vara knutet ett effektivt tidredovisningssystem där nedlagd tid antecknas senast vid slutet av arbetsdagen.

Nämnden får inte alls uppfattningen att tid tas bort i fakturan och menar att det saknas bevisning i målet som skulle visa en sådan hantering. De bilagor som Front har hänvisat till i sina yttranden förefaller vara internt material som inte tillför något i bevishänseende. Dessutom kvarstår det faktumet att fakturan i de allra flesta fall stämmer med tiden i tidredovisningen men att Front ofta byter ut namn eller text i den från vad som får förstås manuellt gjorda specifikationen.

4.2.6 Klassificering av avtalsområde

Front vill få det att framstå som att de flesta rättsområden omfattar offentligrättsliga eller kommunalrättsliga aspekter som bevis vid sitt bestridande av påståendena att Roland Adrell skulle ha utfört och debiterat för arbete för vilket han saknar ramavtalsenlig kompetens. Nämnden bestrider att så skulle vara fallet. I själva verket skiljer sig de rättsliga frågor som rör områden såsom entreprenadrätt eller liknande sig inte särskilt mycket åt från de som avropas av privata aktörer. Under alla omständigheter ska eventuella inslag av offentlig rätt hanteras inom det rättsområde som är övervägande för avropet. Detsamma gäller eventuella strategiska frågor som uppkommer. Det Nämnden ställer sig tveksam till är varför jurister med avsaknad av kompetens inom ett rättsområde har fakturerat tid i ärendet.

Exempelvis faktureras tid för Roland Adrell i entreprenadrätt.

Entreprenadrätt är exempel på ett specialiserat rättsområde som ingalunda kan förväxlas med något annat område. Beställare i staden som ropar av entreprenadrätt förväntar sig en entreprenadjurist. Man kan svårt tänka sig att en advokatbyrå tar in ett uppdrag i entreprenadrätt och bemannar det med en jurist specialiserad på offentlig rätt. Under alla omständigheter är en sådan bemanning i strid med ramavtalsvillkoren och det är inte upp till Front att välja rätt rättsområde vid ett sådant avrop.

I det fall en beställare anger ett rättsområde som inte stämmer med ärendets art är det Fronts ansvar att hänvisa till rätt rättsområde. Det är det minsta man kan begära av en advokatbyrå. Det är så klart i strid med ramavtalsvillkoren att åta sig ett uppdrag inom ett visst rättsområde med vetskap om att valet av område är felaktigt.

Front har hänvisat till betalningsvillkoren i ramavtalen och vill ge intryck av att det skulle vara möjligt att frånga de i anbudet lämnade anbudspriserna vilket inte bara är en felaktig tolkning av ramavtalsvillkoren utan dessutom i strid med upphandlingsrätten. Ramavtalen innehåller inga andra priser än de i anbudet offererade. Fast pris ska så klart baseras på offererat timpris efter en uträkning av antalet timmar x timarvode. Det får inte förekomma någon fri prissättning och i alla rättsområden utom Full-service förekommer ingen förnyad konkurrensutsättning.

4.2.7 Front har inte visat att den är tillförlitlig som leverantör

Nämnden har granskat 315 fakturor. I dessa har Nämnden identifierat sammanlagt 284 felaktigheter i faktureringen som utgör olika former av överdebitering. Front har uppgett att advokatbyrån ställt ut ungefär 2 000 fakturor under ramavtalsperioden. Nämnden har således endast granskat 15,75 procent av dessa fakturor och i dessa förekommer den stora mängden felaktigheter som redogjorts för ovan.

Fronts efterlevnadsåtgärder är i det närmaste obefintliga. Front har inte vidtagit sådana åtgärder som kan visa att advokatbyrån är tillförlitlig. I själva verket har den påstådda intensiva interna utredningen inte lett till några self-cleaningåtgärder. Nämnden kan i detta mål redovisa omfattande felaktig fakturering som Front hade upptäckt vid en granskning vilket skulle ha medfört krediteringar och återbetalning. Så har inte skett. Från vad som får förstås har Front avstått från att göra rättelser av de fel som måste ha framgått vid Fronts egen granskning. Avtalsbrotten och de allvarliga felen i yrkesutövningen i aktuellt mål är till huvuddelen sådana som inte kan rättas. En leverantör kan inte efter sådana avtalsbrott påvisa sin tillförlitlighet. De uppsåtliga oegentligheterna i fakturering kan inte i efterhand rättas. Till den del self-cleaningåtgärder hade varit möjliga har Front valt att inte vidta åtgärder.

Vad avser 13 kap. 3 § 1 LOU har Front krediterat belopp vid oriktig fakturering. Men self-cleaning handlar inte om att den upphandlande myndigheten ska behöva göra en utredning för att påvisa felaktigheter. Self-cleaning ska göras på leverantörens eget initiativ. Self-cleaningåtgärder måste dessutom ha vidtagits innan uteslutningsbeslutet. Det innebär att Fronts krediteringar nu, efter att Front har tagit del av Nämndens yttrande, inte har någon betydelse. Det finns även exempel på när kreditering förvägrats eller inte gjorts. Front har dessutom krediterat fakturor nyligen och efter flera påminnelser så sent som 2021.

Krediteringar är att betrakta som medgivande om bl.a. fakturering till felaktiga timarvoden, vilket kommande från en advokatbyrå är att betrakta som allvarliga fel i yrkesutövningen. Front förväntas kunna tillämpa ramavtalsvillkoren och korrekta timarvoden. När det finns en diskrepans mellan avtalade och fakturerade timarvoden i den omfattning som förekommer i aktuellt mål förringar inte krediteringar av några av dessa

fakturor de allvarliga felen i yrkesutövningen. Fronts argumentation i denna del ska ses i ljuset av att advokatbyrån anser att det åligger Nämnden att företa utredningarna i syfte att hitta felaktiga fakturor. Det sagda skulle sammantaget sett innebära att om Nämnden eller någon beställare i staden hittar fakturor med felaktigheter ska man bli förlåten om man krediterar, men när felaktigheterna slinker igenom åligger det inte Front att vidta några rättelser. Nämnden tycker i motsats till Front att 218 000 kr är ett betydande belopp. Särskilt med beaktande av att dessa fakturor är isolerade under en kortare period inom ramavtalsperioden och utgör endast en bråkdel av de fakturor som Nämnden hittills har upptäckt. Uppgiften att felaktigheten endast skulle utgöra 1 procent av totalt fakturerat belopp är oriktig eftersom uppgiften endast hänför sig till fakturor under en kort period av ramavtalsperioden.

När det gäller 13 kap. 3 § 2 LOU delar inte Nämndens Fronts uppfattning att advokatbyrån skulle ha lagt ner omfattande arbete eller på uttömmande sätt klargjort omständigheter och förhållanden. Front har vägrat att lämna ifrån sig den tidredovisning som var av vikt för Nämndens bedömning. Detta trots att berörda förvaltningar lämnat fullmakt åt EY att hämta ut tidsredovisningen. Det ska erinras om att eftersom Front har förbundit sig att använda sig av det effektiva tidredovisningssystemet på det sätt som beskrivs i kvalitetsledningssystemet har Front enligt ramavtalen en skyldighet att redovisa detta i uppföljningssyfte. Detta vägrades. I stort sett inga krediteringar gjordes trots att EY i sin utredning kunde påvisa indikationer på den oegentliga faktureringen.

Vad avser 13 kap. 3 § 3 LOU har Nämnden visat att oegentligheterna i faktureringen baseras på en rutin och systematik. Nämnden utesluter inte enskilda personer utan byrån som sådan. Det faktum att de personer som pekas ut i uteslutningsutredningen har fått lämna advokatbyrån ser Nämnden snarast som ett ytterligare bevis om de oegentligheter som

förevarit. Nämnden menar därutöver att Roland Adrells agerande varit allmänt känt och sanktionerat på advokatbyrån. Det stämmer inte att Front har vidtagit rättelse av felaktiga timarvoden och att Nämnden har godtagit detta. De rättelser som Front gjorde handlade om själva fakturaspecifikationerna. Det är i målet irrelevant huruvida avtalsbrotten skett före eller efter den 9 september 2020. Avtalsbrotten har skett i närtid och inom den tid som kan ligga till grund för beslut om uteslutning. Nämnden hade även före den 9 september skäl att utesluta Front från upphandlingen till följd av allvarliga fel i yrkesutövningen.

En upphandlande myndighet ska göra en proportionalitetsbedömning av vidtagna åtgärder och då ta såväl missförhållandenas allvar och tidsaspekten i beaktande. Vad avser allvaret i oegentligheterna hänvisas till vad som redan anförts och vad avser tidsaspekten hänvisas återigen till att avtalsbrotten ingåtts så sent som 2019-2020 och under alla omständigheter inom den tidsfrist om tre år som framgår av LOU-direktivet artikel 57.7. Det har vidare varit av särskild betydelse för bedömningen att upphandlingen i detta fall har avsett en advokatbyrå som ska utföra kvalificerade juridiska tjänster på uppdrag av Nämnden och även företräda Göteborgs Stad utåt i juridiska ärenden. Det är här delvis fråga om ärenden av känslig och ekonomiskt betydelsefull natur. Det står klart att detta är en form av verksamhet, där det har särskild betydelse att den upphandlande myndigheten kan hysa fullt förtroende för det anlitade företaget. När det gäller en upphandling av detta slag är det därför särskilt allvarligt att det här har förekommit förhållanden ägnade att med fog allvarligt skada förtroendet för Front. När så är fallet kan det inte krävas att Nämnden/beställare i staden fortsätter att anlita företaget. Nämndens beslut att utesluta Front har mot denna bakgrund varit väl motiverat och inom ramen för de krav som LOU ställer.

5. SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

5.1 Tillämpliga bestämmelser

En upphandlande myndighet kan när som helst under en upphandling utesluta en leverantör från att delta i upphandlingen, om det visar sig finnas grund för uteslutning. En upphandlande myndighet ska snarast underrätta en leverantör skriftligen om beslutet och skälen för det (13 kap 7 § LOU).

En upphandlande myndighet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten kan visa att leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas (punkten 3), leverantören har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt denna lag, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder (punkten 5) (13 kap. 3 § 3 och 5 LOU).

En upphandlande myndighet ska, innan den beslutar att utesluta en leverantör, ge leverantören tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning (13 kap. 4 § LOU).

En leverantör som omfattas av någon uteslutningsgrund enligt 13 kap. 1 eller 3 § ska inte uteslutas, om leverantören visar att den är tillförlitlig genom att den har

1. ersatt eller åtagit sig att ersätta skador som har orsakats av brottet eller missförhållandet,

2. klargjort förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med de utredande myndigheterna, och
3. vidtagit konkreta tekniska, organisatoriska och personalmässiga åtgärder som är ägnade att förhindra brott eller missförhållanden.

De åtgärder som leverantören har vidtagit ska bedömas med beaktande av brottets eller missförhållandets allvar och de särskilda omständigheterna kring dessa (13 kap 5 § LOU).

5.2 Utredning i målet

Båda parter har åberopat omfattande skriftlig bevisning i målet. Den skriftliga bevisning som har åberopats har bestått av bl.a. fakturor, fakturaunderlag, anbudshandlingar, förfrågningsunderlag, e-postkonversationer och interna rutindokument utfärdade av Front. Av den skriftliga utredning som getts in i målet antecknas särskilt följande.

Den 7 maj 2020 presenterade EY sin rapport som avsåg uppdrag hänförliga till ramavtalen och som fakturerats under 2019. Utredningen har avsett efterlevnaden av ramavtalens bestämmelser avseende fakturering av nedlagd tid och tillhandahållna juristers erfarenhet. Utredningen genomfördes under perioden den 10 mars till och med den 15 april 2020. Av rapporten framgick bl.a. följande.

- Utredningen visar på brister som i utformningen av fakturorna. Bristerna är av sådan art att det i förekommande fall inte går att härleda de fakturerade beloppen baserat på de uppgifter som lämnats i fakturorna och de bifogade fakturaspecifikationerna.
- Front har debiterat för tid nedlagd av jurister som inte uppfyller erfarenhetskraven enligt ramavtalen.
- Fronts tidredovisning är inte tillförlitlig och heltäckande. Enligt uppgift från Front förekommer sidoordnade anteckningar över nedlagd tid och tidredovisningen ska därför, enligt advokatbyrån,

betraktas som internt arbetsmaterial och kan inte förväntas överensstämma helt med utställda fakturor.

- De anklagelser som riktats mot Front om exempelvis regelmässig överdebitering är nödvändig mot bakgrund av advokatbyråns låga timpriser har inte kunnat bekräftas.
- Det finns indikationer på följande.
 - Debitering av annan tid än enligt tidredovisningen faktisk nedlagd tid i uppdrag.
 - Omfördelningen av nedlagd tid mellan jurister i samband med fakturering.
 - Att de anklagelser som riktats mot en namngiven jurist hos Front avseende fiktiv redovisning eller överredovisning av nedlagd tid kan vara riktiga.
 - Att Front kan ha debiterat för tid nedlagd av paralegals, assistenter och praktikanter, dvs. medarbetare som antagligen inte uppfyller erfarenhetskraven enligt ramavtalen.

Baserat på ovanstående bedömde EY att det fanns anledning att anta att de uppgifter som de anonyma uppgiftslämnarna lämnat åtminstone delvis stämmer och att fakturering inte alltid skett utifrån faktiskt nedlagd tid.

I Nämndens uppföljningsrapport den 8 september 2020 framgår att 118 fakturor och fakturaspecifikationer har granskats framställda under perioden den 1 januari–24 augusti 2020. Uppföljningsrapporten visade att Front hade vidtagit rättelse i enlighet med Nämndens förtydliganden enligt följande.

- Front har vidtagit rättelse avseende information som ska framgå av faktura och fakturaspecifikationen. Fakturorna kopplas nu till aktuellt avtalsområde genom ramavtalsnummer, varje jurist redovisar separat tid nedlagd på arbetsmoment och fakturorna visar tydligt en uträkning av antal timmar per respektive jurist och timpris.

- Jurister som har erbjudits i upphandlingen och jurister som uppfyller avtalade erfarenhetskrav ansvarar för utförandet av de uppdrag som avropas från ramavtalen. Vid överlämning av ansvaret till annan ansvarig jurist vid uppdragets utförande har Front kunnat påvisa att de har börjat inhämta ett skriftligt medgivande från beställaren.
- Front har kunnat påvisa att de bemannar sina uppdrag med jurister som uppfyller erfarenhetskrav som motsvarar krav ställda i ramavtalen.

Förvaltningsrätten har den 27-28 maj 2021 hållit muntlig förhandling i målet i syfte att komplettera utredningen med parternas åberopade vittnesbevisning. På Fronts begäran har förhör hållits med Roland Adrell, Camilla Wikland och Jahja Zeqiraj. Kaisa Adlercreutz, Erik Wallberg och Maria Paijkull har hörts upplysningsvis.

På Nämndens begäran har förhör hållits med Jonatan Adolfsson, Svante Hjertén, John Vleugels Antonson, Malin Wikström, Annika Warnerbring, Dano Kostovski, Sofia Björkled, Camilla Wallin, Maria Egerlund Fletcher, Amir Daneshpip och Jonas Wahlbom. Camilla Wikland påkallades inledningsvis av Nämnden och därefter av Front.

Vad de hörda personerna har uppgett redovisas under förvaltningsrättens bedömning i den utsträckning det är nödvändigt för att klargöra hur förvaltningsrätten bedömer målet.

5.3 Förvaltningsrättens bedömning

5.3.1 Utgångspunkter för förvaltningsrättens prövning

Som framgått enligt ovan har Nämnden ingått totalt tre ramavtal med Front. Ramavtalen har haft olika löptid. För avtalsområdena Associationsrätt,

Fastighetsrätt, speciell, Process- och skiljemannarätt samt Miljörätt påbörjades ramavtalet den 1 november 2016 (IK16351-01). För avtalsområdena Entreprenadrätt samt IT-rätt och immaterialrätt påbörjades ramavtalet den 26 juni 2017 (IK17177-01). Avseende avtalsområdena Fastighetsrätt, allmän, Offentlig rätt samt Upphandlings- och konkurrensrätt påbörjades ramavtalet den 23 februari 2018 (IK17142-01). Samtliga ramavtal löpte till och med den 31 oktober 2020.

Nämnden har åberopat fakturor, fakturaunderlag och övriga omständigheter som är hänförliga till tiden innan de ingångna ramavtalen hade trätt i kraft. Förvaltningsrätten kommer vid sin bedömning att endast beakta utredning som är hänförlig till tid då de ingångna ramavtalen hade trätt i kraft.

5.3.2 Det kontradiktoriska förfarandet och Nämndens beslut om uteslutning av Front

Front har anfört att Nämnden har brutit mot 13 kap. 4 § LOU genom att inte ge Front tillräckligt med tid för att yttra sig över omständigheterna för uteslutningen. Det kan konstateras att det varken ur LOU eller i dess förarbeten kan utläsas något krav på hur lång tid svarstiden bör vara för det fall den upphandlande myndigheten ger en leverantör tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt myndigheten utgör skäl för uteslutning från upphandlingen. Front fick vid två tillfällen genom Uteslutningsbrev 1 och 2 tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt Nämnden utgjorde skäl för uteslutning och även möjlighet att visa på vilket sätt Front har vidtagit själv rättelse. Med beaktande av att Front får anses vara väl insatt i det aktuella avtalsförhållandet bedöms en sammanlagd svarsfrist om 15 dagar vara skälig.

Förvaltningsrätten anser att det inte finns något krav att den upphandlande myndigheten uttömmande ska precisera samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om uteslutning. Vidare innehåller vare sig

förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller bestämmelserna i LOU något krav på att de omständigheter som anförs till grund för parternas talan ska vara slutligt bestämda innan ansökningsfristens utgång eller vid någon särskild tidpunkt under prövningen i förvaltningsrätten. Även med beaktande av de effektivitetshänsyn som bör råda i mål av detta slag och med hänsyn till att rättssäkerheten för Front har tillgodosetts genom den kommunikering som har skett i målet, anser förvaltningsrätten, att övervägande skäl talar för att förvaltningsrätten har möjlighet att beakta även de under domstolsprocessen tillkommande preciserande omständigheterna för Nämndens beslut att utesluta Front ur upphandlingen (jfr även Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 5).

De omständigheter som Nämnden har åberopat i förvaltningsrätten utgörs dessutom till övervägande del av fakturor och fakturaunderlag vilket får uppfattas som ny bevisning till styrkande av att det finns skäl för uteslutning enligt 13 kap. 3 och/eller 5 § LOU. Av rättspraxis följer att även grunder som åberopas först i överinstans kan prövas om de inte innebär att saken i målet ändras (se HFD 2013 ref. 5). Med hänsyn till att saken inte har förändrats finns det inga hinder att även låta vad parterna har anfört och den skriftliga bevisning som presenterats ligga till grund för förvaltningsrättens bedömning.

Front har vidare invänt att Nämnden har brustit i sin motiveringsskyldighet. I Nämndens beslut om uteslutning den 27 oktober 2020 hänvisas till bl.a. författningsbestämmelser, tidigare beslut om förtida upphörande av avtalen och redogörelser över vad som har framkommit under det kontradiktoriska förfarandet. I Nämndens utredning daterad den 15 oktober 2020, som föregicks av uteslutningsbeslutet, redogjorde Nämnden för vilka omständigheter som låg till grund för beslutet om uteslutning. I utredningen specificerade Nämnden fakturor vid vilka tillfällen Front bedömdes ha överdebiterat. Nämnden hänvisade även till fakturor för arbete som har

utförts av icke kvalificerade jurister enligt ramavtalen. Förvaltningsrätten kan konstatera att Nämnden har hänvisat till muntliga bevisning i uteslutningsbeslutet vilket kan uppfattas som något otydligt och svepande. Förvaltningsrätten anser dock inte att detta utgör en sådan brist att det varit omöjligt för Front att förstå hur Nämnden har resonerat, särskilt med beaktande av bl.a. den utredning som genomfördes under våren 2020 av Nämnden och EY. Nämnden har därmed inte brutit mot motiverings-skyldigheten.

5.3.3 Har Front visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt LOU?

En förutsättning för att uteslutning ska kunna ske enligt 13 kap. 3 § 5 LOU är att det är fråga om brister som förelegat i ett kontrakt enligt nu gällande LOU (se prop. 2015/16:195 s. 737 och 1087). Sista anbudsdag var den 1 juni 2016 och de avtal som sades upp av Nämnden i förtid var upphandlat enligt den numera upphävda lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Förutsättningarna för att utesluta Front ur upphandlingen med stöd av 15 kap. 3 § 5 LOU har således inte varit uppfyllda.

Front förefaller vara av uppfattningen att frågan om förtida upphörande måste avgöras i sak för att förvaltningsrätten ska låta denna omständighet ligga till grund för bedömningen. Att det inte krävs en lagakraftvunnen dom för att slå fast att ett fel har begåtts i yrkesutövningen framgår dock av rättspraxis (se EU-domstolens avgörande *Forposta SA*, C-465/11, EU:C:2012:801, punkt 28 och HFD 2013 ref. 61). Att Nämnden har beslutat att säga upp avtalen är förtid är således en omständighet som gör det sannolikt att förtroendet för Front i professionellt hänseende är rubbat till följd av ett allvarligt fel i yrkesutövningen enligt 13 kap. 3 § 3 LOU.

5.3.4 Allvarligt fel i yrkesutövningen

Nästa fråga förvaltningsrätten har att ta ställning till är om Nämnden har haft skäl för att utesluta Front från upphandlingen på den grunden att Front har gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att advokatbyråns redbarhet kan ifrågasättas.

Det är Nämnden som har bevisbördan för att det finns grund för uteslutning enligt 13 kap. 3 § 3 LOU. Vidare är det tillräckligt att Nämnden gör sannolikt att det finns förutsättningar för uteslutning (jfr HFD 2013 ref. 61 och prop. 2015/2016:195 s. 1086).

Begreppet allvarligt fel i yrkesutövningen omfattar alla felaktiga ageranden som inverkar på leverantörens trovärdighet i professionellt avseende och inte endast överträdelser av i strikt mening etiska regler för den yrkesgrupp som aktören tillhör. Det syftar på ett agerande från den aktuella ekonomiske aktörens sida som tyder på att denne har en felaktig avsikt eller har varit vårdslös i viss omfattning (se EU-domstolens avgörande *Forposta SA*, C-465/11, EU:C:2012:801, punkt 27 och 30).

Bestämmelsen i 13 kap. 3 § 3 LOU motsvarar i huvudsak 10 kap. 2 § 4 i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling varför rättspraxis avseende den äldre lydelsen får anses vara av relevans även för uteslutning med stöd av 13 kap. 3 § 3 LOU.

Kammarrätten har i ett flertal avgöranden prövat vad som utgör allvarligt fel i yrkesutövningen. Att redovisa körsträckor som betydligt överstiger de verkliga utgör allvarligt fel i yrkesutövningen (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 9 juni 2009 i mål nr 4211-08). Även omfattande och upprepande överdebitering har utgjort allvarligt fel i yrkesutövningen (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 25 oktober 2013 i mål nr 982-13).

Omfattande och upprepade avtalsbrott i form av felfakturerings, uteblivna rabatter och otillåtet anlitande av underleverantörer har också ansetts utgöra allvarligt fel i yrkesutövningen (se Kammarrätten i Stockholms dom den 7 september 2015 i mål nr 1534-15). I ett annat mål har en leverantör av telefonitjänster bedömts ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen efter felfakturerings, driftsstörningar och bristande kommunikation i samband med driftstörningarna (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2014 i mål nr 7072-13). Domstolen fann i ett annat mål att den upphandlande myndigheten inte haft grund för att utesluta en leverantör med stöd av 13 kap. 3 § 3 LOU. I målet hade det riktats vissa klagomål mot leverantören. Domstolen bedömde dock att uppgifterna inte hade utretts tillräckligt och det framkom inte hur uppgifterna hade hanterats. Det var därför inte fråga om sådana allvarliga fel i yrkesutövningen som medförde att leverantörens redbarhet kunde ifrågasättas (se Kammarrätten i Stockholms dom den 23 juni 2021 i mål nr 432-21).

5.3.4.1 Har Front debiterat för juridiska tjänster utförda av medarbetare som saknar ramavtalsenlig kompetens?

Det har varit ett obligatoriskt krav i upphandlingen att leverantören ska förfoga över minst en senior jurist och en jurist med kompetens inom varje respektive avtalsområde. För att offereras som senior jurist eller jurist måste vissa särskilda krav vara uppfyllda. Det har inte varit ett obligatoriskt krav i upphandlingen att erbjuda juniora jurister men Front har angett i sitt anbud att de kan erbjuda juniora jurister. I anbudet har Front angett ett timpris för senior jurist. Timpriset för jurist och junior jurist har varit avhängigt det angivna timpriset för senior jurist. Timpriset för jurist har varit 0,8 av offererat timpris för senior jurist. För junior jurist har timpriset varit 0,6 av offererat timpris för senior jurist.

I förfrågningsunderlaget anges följande.

Det är inget krav att kunna erbjuda juniora jurister inom avtalsområdet.

Leverantören anger endast om juniora jurister som uppfyller nedanstående krav kan erbjudas inom avtalsområdet. Namn och CV ska ej anges.

Junior jurist:

- har Juristexamen
- har minst 2 års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete
- har minst 1 års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete inom avtalsområdet

Nämnden har anfört att Front har debiterat för juridiska tjänster utfört av anställda vid Front som inte uppfyller de ovannämnda krav som ställs avseende kategorin junior jurist. Front har huvudsakligen anfört att beställarna har fått kvalificerat juridiskt biträde i enlighet med ramavtalens krav och att om ramavtalen ska ges den strikta tolkning som Nämnden förespråkar har kraven varit otydliga. Därtill har uppdragen utförts i enlighet med god advokatsed.

Förvaltningsrätten anser att det framgår klart och tydligt av ordalydelsen i förfrågningsunderlaget att det inte är tillåtet att debitera för juridiska tjänster utfört av medarbetare som inte har juristexamen, minst två års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete och som har minst ett års erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete inom avtalsområdet.

Vid den muntliga förhandlingen i förvaltningsrätten uppkom frågan om advokater i Fronts ledning och som har arbetat med avropade uppdrag enligt ramavtalen hade vetskap om att det fanns erfarenhetskrav avseende junior jurist. Fronts f.d. VD, Roland Adrell, uppgav att han trodde att personalen på Front väl kände till erfarenhetskraven. Camilla Wikland uppgav att hon inte hade någon uppfattning om att det fanns något förbud om att anlita jurister som inte uppfyllde erfarenhetskraven. Erik Wallberg uppgav att han inte hade funderat kring att det skulle gälla en gräns för vilken personal som kunde användas i uppdragen.

I detta fall har parterna träffat ett avtal om juridiska tjänster enligt vissa villkor. Något hinder mot att ha en viss uppfattning om hur ett avtal ska tolkas finns visserligen inte. Som utgångspunkt bör det dock krävas att den part som anser att ett avtal ska tolkas på annat sätt än vad som uttryckligen anges i avtalet, också stämmer av med den andra avtalsparten innan den agerar i enlighet med sin egen uppfattning. Det framgår inte att Front någon gång under avtalstiden och fram till att Nämnden påbörjade sin utredning under våren 2020 har tagit några sådana kontakter eller väckt frågan om hur ramavtalsvillkoren ska tolkas. Det kan inte anses ligga inom ramen för ett förtroendefullt och seriöst avtalsförhållande att sakna full kännedom om vad som utgör debiterbart arbete eller att inte meddela den andra avtalsparten om den avvikande tolkningen av avtalet.

Om ramavtalsvillkoren ska tolkas på sådant sätt att en leverantör i princip fritt kan bestämma vilka medarbetare som faller in under kategorin junior jurist och därefter begära ersättning för den juridiska tjänsten skulle syftet med att ställa särskilda kompetenskrav i upphandlingen vara verkningslöst. En sund konkurrens förutsätter att uppställda krav i en offentlig upphandling upprätthålls vid utförandet av tjänsten. Att offerera ett anbudspris och sedan debitera för utförandet av tjänsten i strid med fastställda villkor medför en osund konkurrens där förutsättningarna för att erhålla ett offentligt ramavtal sätts ur spel. Fronts invändning att uppdragen har utförts enligt god advokatsed och att det varit förenligt med branschpraxis är således ovidkommande i sammanhanget.

Under det kontradiktoriska förfarandet har Nämnden specificerat tolv fakturor där Front har debiterat för arbete utfört av medarbetare på advokatbyrån som inte uppfyller de avtalsenliga erfarenhetskraven. I överprövningsprocessen har Nämnden specificerat ytterligare ca 60-80 fakturor som Front har debiterat beställarna. Till övervägande del har fakturorna utfärdats under 2018-2019. Därutöver har Nämnden visat att det

har skett debitering av juridiska tjänster utförda av praktikanter eller assistenter. Utredningen visar således att Front kontinuerligt har fakturerat för arbete som inte är tillåtet att debitera beställarna enligt ramavtalsvillkoren. Omfattningen av antalet fakturor som avser juridiska tjänster utfört av medarbetare som inte uppfyller erfarenhetskraven kan inte anses som obetydlig. Fronts påstående att faktureringen endast har skett i något enstaka fall vinner inte något stöd i utredningen.

Fronts agerande i detta avseende har åtminstone varit vårdslöst och ägnat att rubba förtroendet för Front i professionellt hänseende. Att Front innan faktureringen har minskat ned antal timmar för jurister som inte uppfyller erfarenhetskraven förändrar inte den bedömningen. Endast den omständigheten att Nämnden eller beställarna inte har bestritt debiteringen medför enligt förvaltningsrättens bedömning inte att debiteringen har godtagits. Nämnden har även visat fakturor där juristens namn inte har redovisats öppet i fakturan vilket har försvårat möjligheten till uppföljning och kontroll. Det kan inte anses vara beställarens ansvar att vid varje avrop kontrollera om leverantörens jurister uppfyller erfarenhetskraven för junior jurist. Beställaren måste kunna förlita sig på att leverantören, som i detta fall är en advokatbyrå, följer ramavtalsvillkoren vid avrop. Sammantaget anser förvaltningsrätten att Front har debiterat för juridiska tjänster som inte är förenligt med ramavtalsvillkoren. Med hänsyn härtill, och då feldebiteringen har skett under en längre tid, kontinuerligt och inte i en obetydlig omfattning bedömer förvaltningsrätten att det är fråga om ett allvarligt fel i yrkesutövningen. Det är således fråga om sådana missförhållanden som avses i 13 kap. 3 § 3 LOU.

5.3.4.2 Fronts debitering för Roland Adrells utförande av juridiska tjänster

Front har anfört att Roland Adrell har varit övergripande ansvarig för ramavtalen med Göteborgs Stad och att han sett det som naturligt att han stått för kontroll- och uppföljningsåtgärder i de pågående ärendena. Han har

arbetat med strategiskt viktigt klientarbete, vilket innefattar rådgivning till ledande politiker och tjänstemän i offentliga förvaltningar liksom sekreterarskap i bolagsstyrelser. Han har regelmässigt gått igenom alla öppna ärenden i början av månaden och specificerat arbetet som genomgång, genomgång öppna ärenden eller dyl. i syfte att vara uppdaterad och kunna vara behjälplig vid såväl extern som intern rådgivning. Innan fakturering har Front gjort en skälighetsbedömning och nedlagd tid har inte alltid debiterats beställare.

Enligt förfrågningsunderlaget får samma person endast offereras en gång inom varje avtalsområde. Varje person får offereras inom högst tre avtalsområden, förutom Fullservice Affärsjuridik. I Fronts anbud har Roland Adrell offererats som jurist i avtalsområdet Offentlig rätt, varvid Front har lämnat ett timpris för utförande av tjänsten. Roland Adrell är dessutom offererad som senior jurist i avtalsområdet Fullservice Affärsjuridik. Detta avtalsområde är dock inte föremål för avrop utan en förnyad konkurrensutsättning.

Av Nämndens utredning i målet framgår att Front har debiterat för Roland Adrells utförande av juridiska tjänster i uppdrag som är hänförliga till avtalsområdena Entreprenadrätt och Fastighetsrätt och med timpris som senior jurist. Vid den muntliga förhandlingen har Roland Adrell, som det får uppfattas, haft vissa invändningar mot ramavtalsvillkorens innehåll. Roland Adrell uppgav b.l.a. att han visserligen inte är en entreprenadjurist men att det är kontraproduktivt att han inte får arbeta med entreprenadrättsliga ärenden då det med hans offentlighetsrättsliga kompetens kan medföra att Göteborgs Stad sparar tiotusentals miljoner. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att Roland Adrell har en offentlighetsrättslig kompetens men av punkt 18.1.1 i ramavtalsvillkoren framgår att leverantören förbinder sig att efter beställning leverera på de villkor som anges i ramavtalen. Front har vunnit

upphandlingen med hänsyn till bl.a. lämnade timpriser och kompetensen hos de offererade seniora juristerna.

Det finns enligt den upphandsrättsliga lagstiftningen inte utrymme för att göra avsteg från vad som har offererats och utvärderats genom att debitera för Roland Adrells utförande av juridiska tjänster med timpris som avser senior jurist och inom andra avtalsområden än Offentlig rätt. Fronts agerande i detta avseende har åtminstone varit vårdslöst och ägnat att rubba förtroendet för Front i professionellt hänseende. Det framgår vidare av utredningen att Roland Adrells namn inte alltid framkommit av fakturan utan för att urskilja dessa kostnadsposter har varje faktura och fakturaunderlag fått detaljgranskas. Även vid en detaljgranskning har det inte alltid kunnat utläsas vilket timarvode som har tillämpats eftersom Roland Adrells arbetade tid har fakturerats ut som tid för annan jurist. Fronts faktureringsrutiner i detta avseende har således inte varit helt transparenta och har försvårat för beställarna att kontrollera och ta ställning till skäligheten i nedlagt arbete. Fronts invändning att de inte ville tynga fakturorna med för många namn kan inte anses som godtagbar då det måste anses vara inom ramen för ett förtroendefullt och seriöst avtalsförhållande att öppet redovisa vilka jurister som har arbetat i ärendet. I förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande.

4.1.1 Grund för tilldelning av ramavtal

De anbud som uppfyller kvalificeringskraven och är de ekonomiskt mest fördelaktiga utifrån angivna utvärderingskriterier kommer att antas. Varje avtalsområde kommer att provas, utvärderas och tilldelas var för sig.

4.1.2 Utvärderingsmodell

Utvärdering sker med mervärdesmodellen.

Mervärdesmetoden bygger på principen att de utvärderingskriterier utöver pris som bedöms i utvärderingen, ges ett mervärde i kronor. Mervärdena dras av från anbudspriset. Resultatet betecknas anbudets jämförelsesumma. Anbudet med den

lägsta jämförelsesumman är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Maximalt mervärde, avdrag från anbudspriset, är 1 500 SEK.

4.1.4 Utvärderingskriterier

- Erfarenhet och kompetens, Mervärde 700 SEK
- Arbetsmetodik och förhållningssätt, Mervärde 500 SEK
- Relevans och tydlighet i juridiska frågeställningar, Mervärde 300 kr SEK

Hur Front har beskrivit utvärderingskriterierna i anbudet har således varit av stor betydelse vid poängsättningen i utvärderingen. Resultatet av poängsättningen har därefter medfört att Front har rangordnats som nummer ett i nio avtalsområden. Det finns därför enligt förvaltningsrättens uppfattning små möjligheter för en leverantör att göra avsteg från den arbetsmetodik som har beskrivits och utvärderats i anbudet. Med hänsyn härtill är det därför av intresse att nämna något om vad Front angav i sitt anbud angående bl.a. arbetsmetodik.

I Fronts kvalitetsmanual som har bifogats anbudet framgår bl.a. att advokatbyrån har utarbetat ett arbetssätt där juristerna är indelade i olika så kallade verksamhetsteam, uppdelat efter olika rättsområden. Inom dessa verksamhetsteam finns alltid minst en ansvarig jurist, som genom sin senioritet och kunskap inom området har det yttersta ansvaret för att kvalitetssäkra samtliga ärenden som teamet arbetar med. Utöver ansvarig jurist finns i varje team dessutom ett flertal jurister med kunskap och erfarenhet i olika omfattning inom just det specifika rättsområdet, och varje ärende hanteras alltid av ansvarig jurist tillsammans med minst en biträdande jurist. Dessutom samarbetar de olika teamen på ett gränsöverskridande sätt sinsemellan, vilket sålunda innebär att ingen juridisk fråga inom ärendet riskerar att bli förbisedd på grund av bristande kunskap inom området.

I upphandlingen lämnade även Front in ett dokument som beskriver hur advokatbyrån arbetar med arbetsmetodik och förhållningssätt avseende avtalsområdet Entreprenadrätt. Det anges bl.a. att teamet har en grundmurad erfarenhet av arbete gentemot politiskt styrda organisationer. Vidare framgår att det är Jonas Wahlbom som är gruppens teamledare och offererad som senior jurist.

Förvaltningsrätten anser att det inte kan utläsas av Fronts anbudshandlingar att Roland Adrell i sin roll som avtals-/kundansvarig för avtalen regelmässigt kommer att gå igenom öppna ärenden som avropats enligt ramavtalen och därefter debitera beställarna för detta nedlagda arbete. Som framgått ovan har Fronts arbetsmetodik varit av betydelse vid utvärderingen av anbudet och Front har tilldelats poäng med hänsyn till vad som har angetts i anbudet. Om Nämnden hade haft vetskap om Roland Adrells arbetssätt vid utvärderingen skulle det sannolikt ha påverkat resultatet av anbudsvärderingen. Vid den muntliga förhandlingen har Roland Adrell angett att hans arbetsmetod har gett beställarna ett mervärde men förvaltningsrätten kan konstatera att trots att mervärde var en del av utvärderingen har Front inte öppet redovisat ovan nämnda arbetsmetodik i anbudet. Att regelmässigt gå igenom öppna ärenden är även svårförståeligt med hänsyn till att Front har angett i sitt anbud att det finns en ansvarig jurist i varje team varför det inte bör finnas ett behov av att ytterligare en jurist som kvalitetssäkrar ärendet. Förvaltningsrätten ställer sig också frågande till behovet av att kontinuerligt gå igenom öppna ärenden och inte endast då det är särskilt påkallat.

Sammanfattningsvis visar utredningen att Front har debiterat för Roland Adrells utförande av juridiska tjänster med timpris för senior jurist och inom andra avtalsområden än Offentlig rätt, vilket är i strid med ramavtalsvillkoren. Utredningen visar även att Front har arbetat och debiterat för utförande av juridiska tjänster på ett annat sätt än vad som

beskrivits i anbudet och utvärderats. Därigenom kan Front ha äventyrat resultatet av rangordningen i upphandlingen. Det kan inte uteslutas att utvärdering hade blivit en annan om Roland Adrells arbetsmetodik hade redovisats i anbudet. Fronts agerande i detta hänseende har åtminstone varit vårdslöst och ägnat att rubba förtroende för Front i professionellt hänseende. Förvaltningsrätten bedömer att det är fråga om sådana missförhållanden som avses i 13 kap. 3§ 3 LOU. Nämnden har anfört att Front har debiterat för arbete som Roland Adrell inte har utfört. Nämnden har även åberopat vittnen till styrkande av denna omständighet. Förvaltningsrätten anser dock att det inte finns något klart stöd i utredningen för att den debiterade tiden inte utgör arbetad tid av Roland Adrell.

5.3.4.3 Har Front debiterat för arbetsmoment som ska ingå i timpriset?

Av utredningen framgår att Front har debiterat för arbetsmoment såsom intern avstämning/genomgång, akthantering etc. Nämnden har även lämnat in relativt omfattande fakturor och fakturaunderlag som visar att Front har debiterat för Roland Adrells genomgång av öppna ärenden. Frågan förvaltningsrätten har att ta ställning till är således om Front har debiterat för arbetsmoment som ska ingå i timpriset enligt ramavtalsvillkoren. I förfrågningsunderlaget framgår följande.

18.1.13 Pris och prisjustering

Pris följer av prisbilaga. Angivna priser är i SEK exklusive mervärdesskatt. I angivet timpris ingår samtliga kostnader för genomförandet av ett uppdrag, såsom t.ex. resor, restid, logi, traktamente, kopiering, datorstöd. I priset ingår också upprättande av s.k. advokatbrev/revisorsbrev. För resor som görs på uppdragsgivarens begäran tillkommer faktiska godkända reskostnader.

Motsvarande innehåll framgår av punkt 3.1.12 i ramavtalet Juridiska tjänster-Entreprenadrätt samt IT-rätt och Immaterialrätt. I angivet timpris ska således *samtliga kostnader för genomförandet av ett uppdrag* ingå.

Förvaltningsrätten anser att arbetsmoment såsom intern avstämning/genomgång, akthantering, uppläggning av ärende, iordningställande av akt, jävskontroll etc. är nödvändiga för att genomföra uppdraget. Dessa arbetsmoment ska därmed ingå i det offererade timpriset och är inte debiterbart enligt ramavtalsvillkoren.

Utöver nyss nämnda arbetsmoment framgår att Front även har fakturerat för advokatbrev. I viss utsträckning har Nämnden specificerat fakturor som är hänförliga till äldre ingångna ramavtal eller vid tidpunkter då det förelåg ett avtalslöst tillstånd på grund av ansökan om överprövning av upphandlingen. Enligt de äldre ramavtalen förelåg inte någon särskild reglering avseende advokatbrev. Parterna är inte överens om vilka ramavtalsvillkor som ska gälla vid fakturor som är hänförliga till äldre ramavtal eller vid tidpunkter då det förelåg ett avtalslöst tillstånd. Förvaltningsrätten anser inte att det finns något klart stöd för någon av parternas uppfattning. Det kan dock konstateras åter igen att Front inte på något tydligt sätt har uppmärksammat Nämnden på svårigheterna avseende vilka ramavtalsvillkor som ska anses vara gällande utan förefaller ha valt att debitera helt enligt sin egen uppfattning om hur villkoren ska tolkas.

Som angetts ovan omfattar begreppet allvarligt fel i yrkesutövningen alla felaktiga ageranden som inverkar på den ifrågavarande leverantörens trovärdighet i professionellt hänseende. Förvaltningsrätten anser inte att de ovannämnda felfaktureringsarna isolerat kan anses utgöra allvarligt fel i yrkesutövningen. Felfaktureringsarna bidrar dock till att påverka bilden av Fronts yrkesmässiga trovärdighet. Den omständigheten att Front har debiterat för advokatbrev enligt sin egen uppfattning utan att göra Nämnden uppmärksam på detta och att Front har debiterat för arbetsmoment som ska ingå i timpriset utgör dock tillsammans allvarliga fel i yrkesutövningen.

5.3.4.4. Klassificeringen av avropade uppdrag

I anbudet har Front lämnat ett timpris för avtalsområdena Associationsrätt, Fastighetsrätt, speciell, IT-rätt och Immaterialrätt, Offentlig rätt samt Process- och skiljemannarätt. För de fyra resterande avtalsområdena har ett annat timpris lämnats. Under såväl det kontradiktoriska förfarandet som i överprövningsprocessen har Nämnden specificerat fakturor där Nämnden är av uppfattningen att Front har debiterat med för höga timpriser. Fråga har därmed uppkommit hur uppdrag ska klassificeras så att korrekt timpris tillämpas. Det kan enligt förvaltningsrätten inte anses vara ovanligt att ett avropat uppdrag berör flera olika avtalsområden och att avgränsningsfrågor aktualiseras. Förvaltningsrätten anser inte att det framgår av ramavtalsvillkoren hur en sådan situation ska hanteras. Med hänsyn till att ramavtalsvillkoren inte ger något tydligt besked bedömer förvaltningsrätten att det får anses vara ursäktligt att Front kan ha tillämpat felaktiga timarvoden. Nämnden har inte gjort sannolikt att Front har agerat med uppsåt eller av sådan vårdslöshet att det är fråga om allvarligt fel i yrkesutövningen i denna del.

5.3.4.5 Något om Fronts interna arbetsrutiner

Nämnden har anfört att Front har haft en faktureringsutbildning som regelbundet genomfördes för medarbetarna och att syftet med utbildningen var att instruera de yngre juristerna att sätta upp mer tid än vad som har nedlagts i ärendet. I en e-postkonversation den 8 februari 2018 från en f.d. anställd jurist vid Front framgår att juristen har blivit uppmanad av en delägare att sätta upp fler timmar än faktiskt arbetad tid i avropade ärenden. Det har vidare framkommit muntliga uppgifter under vittnesförhören med liknande innehåll och att detta har påkallats av ledningen för Front. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte på något sätt vittnenas uppgifter men anser inte att utredningen ger tillräckligt stöd för att det har funnits någon form av arbetsrutin vid Front som har inneburit att debitera för tid som inte

har arbetats i avropade ärenden. De skriftliga handlingar som lämnades in vid den muntliga förhandlingen medför ingen annan bedömning från förvaltningsrättens sida.

6. Har Front vidtagit självrättelse som visar att advokatbyrån är tillförlitlig?

Förvaltningsrätten har bedömt att Front har begått allvarliga fel i yrkesutövningen enligt 13 kap. 3 § 3 LOU. Nästa fråga förvaltningsrätten har att ta ställning till är om Front har vidtagit självrättelse som visar att advokatbyrån är tillförlitlig.

Det bakomliggande syftet med 13 kap. 5 § LOU är att en leverantör ska kunna återfå möjligheten att delta vid en offentlig upphandling genom att vidta sådana självrättande åtgärder som syftar till att undvika att de missförhållanden som föranlett uteslutningsbeslutet upprepas. De åtgärder som leverantören har vidtagit ska bedömas med beaktande av brottets eller missförhållandets allvar och de särskilda omständigheterna kring dessa. Det framgår av bestämmelsen att det är omfattande krav på leverantören i dessa hänseende och att samtliga rekvisit i 13 kap. 5 § LOU ska vara uppfyllda. Det är Front som har bevisbördan för att advokatbyrån är tillförlitlig.

Av utredningen framgår att Front har vidtagit åtgärder för att säkerställa bättre rutiner och i korthet kan följande nämnas. Med anledning av Nämndens beställningsstopp i februari 2020 införde Front ett åtgärdsprogram för faktureringsrutiner. Front har dessutom infört nya rutiner i form av checklistor över bl.a. vilka arbetsmoment som utgör debiterbart arbete och vad en faktura ska innehålla. Under ramavtalstiden och i samband med överprövningsprocessen har Front gjort krediteringar av fakturor när felfaktureringar har uppmärksamrats. Vad gäller organisationsmässiga förändringar kan konstateras att en stor del av

ledningen har bytts ut, däribland Roland Adrell som var ansvarig för ramavtalen.

Förvaltningsrätten anser att en grundförutsättning för att självrättelse ska uppnå sitt syfte är att parterna i samförstånd har en vilja att rätta de fel och misstag som har begåtts. Det kan konstateras att Front och Nämnden inte är överens om hur centrala ramavtalsvillkor ska tolkas, exempelvis erfarenhetskravet avseende kategorin junior jurist och vilka ramavtalsvillkor som är tillämpliga för arbete som har utförts enligt äldre ramavtal. Parterna är vidare inte överens om vilka arbetsmoment som ska ingå i timkostnaden. Som framgått ovan finns det enligt förvaltningsrättens bedömning visserligen inga hinder mot att ha en viss uppfattning om hur ett avtal ska tolkas. Det framgår dock inte av utredningen att Front på eget initiativ har uppmärksammat Nämnden på advokatbyråns tolkning av avtalet utan förefaller ha debiterat helt enligt sin egen uppfattning. Vid den muntliga förhandlingen framkom även av förhören med Roland Adrell, Camilla Wikland och Erik Wallberg att de inte haft full vetskap om vilka krav som funnits i ramavtalen och vad som utgjort debiterbart arbete. Även Maria Pajkull uppgav att hon varit faktureringsansvarig för några avropade uppdrag men att hon inte kände till att det inte var tillåtet att debitera för advokatbrev. Även om det inte varit några medvetna avtalsstridiga debiteringar har advokatbyrån åtminstone agerat vårdslöst i detta avseende. Den omständigheten att Front har gjort krediteringar i efterhand förtar inte det felaktiga agerandets inverkan på Fronts trovärdighet i professionellt avseende (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 25 oktober 2013 i mål nr 982-13).

Under våren 2020 inledde EY en utredning med anledning av de skriftliga uppgifter som förste stadsjurist och stadsdirektören tagit emot. Med anledning av detta begärde EY att få ta del av Fronts tidredovisningar. Av utredningen framgår att Front inte efterkommit EY:s begäran, trots att

samtycke hade inhämtats från beställarna. Det kan i sammanhanget noteras att det framgår av punkt 3.1.18 i ramavtalet Juridiska tjänster-Entreprenadrätt samt IT-rätt och Immaterialrätt att leverantören ska medverka till avtalsuppföljning och att tillhandahålla dokumentation som möjliggör för Nämnden att kontrollera och utvärdera att ställda krav uppfylls. Motsvarande innehåll återfinns i punkt 18.1.19 i ramavtalsvillkoren. Det är därmed förvaltningsrättens bedömning att Front har brustit i sina åtaganden mot Nämnden.

Front har invänt att det med utredande myndighet i 13 kap. 5 § 2 LOU avses rättsvårdande myndighet enligt EU-domstolens avgörande *Vossloh Laeis*, C-124/17, EU:C:2018:855, punkt 26. I målet var det fråga om en tysk upphandlande myndighet som hade begärt att en anbudsgivare skulle ge in ett beslut från den federala konkurrensmyndigheten som avsåg böter på grund av medverkan i en kartell. Anbudsgivaren vägrade dock att lämna in konkurrensmyndighetens beslut, bl.a. med hänvisning till att samarbetet med konkurrensmyndigheten är tillräckligt för att anses utgöra en självrättelse. Förvaltningsrätten anser inte att det av EU-domstolens avgörande kan utläsas en sådan snäv tolkning av begreppet utredande myndighet som Front gör gällande. Det är förvaltningsrättens bedömning att punkt 26 inte kan läsas isolerat utan i sitt sammanhang. I avgörandet uttalar även domstolen att det finns ett särskilt förfarande enligt den nationella rätten för att beivra vissa överträdelser. I det aktuella målet var det således fråga om en myndighet som hade befogenhet att utdela böter men förvaltningsrätten anser inte att det kan uppfattas som att det i alla situationer ska vara fråga om en myndighet som har sådana befogenheter utan det kan också vara fråga om exempelvis externa revisorer. Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att Front inte har klargjort förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med Nämnden och EY.

Som framgått ovan har Front anfört att advokatbyrån vidtagit åtgärder och säkerställt rutiner i syfte att förhindra att nya fel begås. Front kan således ha minimerat risken för att felen upprepas i framtiden. Det har dock förflutit relativt kort tid från att åtgärderna infördes och den nya upphandlingen. Förvaltningsrätten anser därför att det inte finns något klart stöd för att Fronts åtgärder har fått avsedd effekt.

Front kan därför inte undgå uteslutning med hänvisning till vidtagna åtgärder. Det krävs dock att det ska vara förenligt med LOU att utesluta Front från att delta i upphandlingen och att en sådan åtgärd är proportionerlig. Åtgärdens ingripande karaktär innebär att stora krav ställs på proportionaliteten. Den proportionalitetsavvägning som ska göras vid en uteslutningsbedömning ska innefatta de omständigheter som är av betydelse i det enskilda fallet. Vid en sådan avvägning bör myndigheten beakta bl.a. tidsaspekter, hur allvarligt det bristfälliga fullgörandet är i termer av bl.a. varaktighet och frekvens och hur det bristfälliga fullgörandet påverkar leverantörens lämplighet i den aktuella upphandlingen (se prop. 2015/16:195 s. 740 f.).

Nämnden sade upp ramavtalen med Front den 16 september 2020. Anbudstiden i nu aktuell upphandling gick ut den 28 april 2020 och Nämndens beslut att utesluta Front från upphandlingen meddelades den 27 oktober 2020. Felfaktureringsarna har fått till följd att beställarna har betalat för juridiska tjänster som inte är debiterbara enligt ramavtalsvillkoren och har pågått under en längre tid med en regelbundenhet. De omständigheter som legat till grund för uteslutning får även anses ha skett i närtid. Förvaltningsrätten har vid sin bedömning särskilt beaktat att det är fråga om en advokatbyrå som typiskt sett inger förtroende och som har representerat kommunala bolag och förvaltningar i Göteborgs Stad samt närbelägna kommuner i juridiska ärenden. Det har delvis varit fråga om ärenden av känslig och ekonomisk betydelsefull natur. Med hänsyn härtill bedömer

förvaltningsrätten att det inte är oproportionerligt att utesluta Front från upphandlingen. Den omständigheten att Front uppges ha gjort krediteringar med ett sammanlagt belopp om 218 000 kr förtar inte det felaktiga agerandets inverkan på Fronts trovärdighet i professionellt avseende.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att det kan med hänsyn till felens svårighetsgrad och karaktär och den relativt korta tid som har förflutit inte anses som oproportionerligt att utesluta Front från upphandlingen. Felfaktureringen har pågått under flera år, ligger inte långt tillbaka i tiden och är ett mycket allvarligt fel. Beslutet att utesluta Fronts anbud från upphandlingen strider därför inte mot proportionalitetsprincipen. Någon mindre ingripande åtgärd har inte funnits.

7. Har Nämnden åsidosatt likabehandlingsprincipen vid beslutet om uteslutning av Front?

Front har anfört att advokatbyrån meddelade Nämnden redan vid ett möte den 28 februari 2020 att motsvarande fel som görs gällande angående advokatbyråns fakturor finns också i andra ramavtalsleverantörers fakturor. Front har vidare anfört att advokatbyrån låtit granska fakturor från andra ramavtalsleverantörer utfärdade under perioden 1 februari–31 december 2020.

Förvaltningsrätten anser inte att det är administrativa misstag eller utformningen av fakturorna som har varit av avgörande betydelse för målet utan hur Front har agerat som part i ett avtalsförhållande i ett offentligt upphandlat kontrakt. Front har trots att det har funnits tolkningssvårigheter av ramavtalen inte uppmärksammat Nämnden på detta utan har debiterat enligt egen uppfattning. Genom Fronts agerande har trovärdigheten för Front som part i ett affärsförhållande påverkats. Det är vidare inte klarlagt att samtliga av de fakturor som Front har hänvisat till och som utfärdats av

andra ramavtalsleverantörer är hänförliga till ramavtalen som prövas i nu aktuellt mål, vilket Front även har anført. Den omständigheten att Front har anført att andra ramavtalsleverantörer använder sig av jurister som inte uppfyller erfarenhetskraven kan inte heller fastslås då det krävs att CV begärs in för att utreda detta. Det kan inte anses vara tillräckligt att endast hänvisa till ramavtalsleverantörens hemsida eller LinkedIn eftersom det inte kan uteslutas att uppgifterna är inaktuella. Av e-postkonversation den 17 augusti 2020 från förvaltningsdirektören vid Nämnden framgår att Nämnden ska genomföra fortsatta stickprover från ramavtalsleverantörer och att uppdraget genomförs under 2020 med möjlighet till förlängning. Förvaltningsrätten har förståelse för att uppdraget är stort och att det kan ta tid. Nämnden kan vidare när som helst utesluta en leverantör från att delta i upphandlingen, om det visar sig finnas grund för uteslutning. Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att Front inte har visat att Nämnden har åsidosatt likabehandlingsprincipen.

8. Sammanfattande slutsatser

Förvaltningsrätten bedömer att 13 kap. 3 § 5 LOU inte är tillämplig i målet. Förvaltningsrätten bedömer att Nämnden har haft skäl för att utesluta Front från upphandlingen *Juridiska tjänster, ref. nr 243/19* med stöd av 13 kap. 3 § 3 LOU på grund av att Front har begått allvarliga fel i yrkesutövningen som gör att Fronts redbarhet kan ifrågasättas. Front har inte genom självrättelse visat att advokatbyrån är tillförlitlig. Förvaltningsrätten bedömer vidare att det inte är oproportionerligt att utesluta Front från upphandlingen eller att Nämnden har åsidosatt likabehandlingsprincipen vid beslutet om uteslutning. Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Fronts ansökan om överprövning ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-05)

Karin Leidzén

Rådman

Föredragande jurist i målet har varit Sandra Andersson.



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 den dag domstolen meddelade beslutet.

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.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.