

Fråga om en kommunal nämnd gjort sig skyldig till domstolstrots i samband med anbudsgivning avseende ambulansverksamhet

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Räddningsnämnden i Malmö kommun. Han anförde bl.a. att räddningsnämnden hade gjort sig skyldig till lag- och domstolstrots genom att lämna ett anbud avseende ambulansverksamhet för perioden 2005–2009 trots att Regeringsrätten, vid prövning av nämndens beslut att lämna anbud för perioden 2000–2004, fastslagit att det inte är någon primär-kommunal angelägenhet att avtalsvägen åta sig sådana uppgifter.

Till anmälan fogades Regeringsrättens dom den 19 december 2003 i mål nr 4529-2001.

Utredning

Anmälan remitterades till räddningsnämnden för utredning och yttrande. I remissyttrandet den 24 februari 2004 anfördes bl.a. följande (bilagor uteslutna).

Malmö kommun har fram till den 1 januari 1999 varit eget landsting och svarade då som huvudman med egna resurser i kommunal ordning för ambulanssjukvården i kommunen. Den 1 januari 1999 sammanlades Malmöhus läns landsting och Kristianstads läns landsting till Skåne läns landsting (Region Skåne). Samma dag inträdde Malmö kommun i Skåne läns landsting. Ambulansresurserna stannade kvar i Malmö kommun, och verksamheten drevs övergångsvis som tidigare.

Under 1999 gick Region Skåne ut i en upphandling avseende ambulanssjukvården i Skåne för perioden 2000–2004. Malmö kommun lämnade anbud avseende sydvästra distriktet (distrikt Malmö–Trelleborg) som omfattade kommunerna Malmö, Trelleborg, Svedala och Vellinge. Anbudsgivningen överklagades av kommunmedlem. Länsrätten upphävde 2000-09-21 beslutet med hänsyn till att engagemanget stred mot lokaliseringprincipen. Malmö kommun överklagade till kammarrätten som 2001-06-30 avslog överklagandet. Utformningen av kammarrättens dom var, i det läge som förelåg till bedömning, inte entydig; dock torde kammarrättens dom vara så att förstå att kammarrätten ansåg att kommunen – oavsett lokaliseringprincipen – inte hade någon kompetens för uppgiften. Kommunen överklagade till Regeringsrätten. Prövningstillstånd meddelades.

Processen genom instanserna tog tid. Eftersom Malmö kommun, med Trelleborgs kommun som underentreprenör, av Region Skåne hade bedömts ha det förmånligaste anbudet i upphandlingen hade kommunen tecknat avtal 1999 om utförande av uppdraget under perioden 2000–2004. Malmö kommun fullföljde

uppdraget i avvaktan på slutlig dom i målet. Ny upphandling för perioden 2005–2009 initierades av Region Skåne genom förfrågningsunderlag 2003-09-25.

Enligt förfrågningsunderlaget skulle anbud vara inlämnat senast 2004-01-07. Ett intensivt arbete vidtog med deltagande av kommunerna i sydvästra distriktet. Arbetet var inriktat på att organisatoriskt lösa resursfördelning, ta fram underlag för beräkning av kostnader etc. för hela kommande avtalsperiod, sammanställa anbudsunderlaget i den form Region Skåne efterfrågade m.m. Allt underlag, inklusive följbrev som skulle vidfogas anbudet, hade sammanställts och bearbetats i en särskilt tillsatt arbetsgrupp i flera omgångar. Materialet var i det stora hela färdigt för inlämnande inför stundande helger.

Parallellt med arbetet att sammanställa anbudsunderlaget hade ansträngningar lagts ned på att eliminera det kompetensproblem som man såg som mest överhängande, den kommunalrättsliga lokaliseringssprincipen. I syfte att kunna delta i anbudsgivningen hade kommunerna Malmö, Trelleborg, Svedala och Vellinge tagit fram underlag för bildande av en gemensam nämnd för ambulanssjukvård i sydvästra Skåne. Genom den gemensamma nämnden skulle lokaliseringssprincipen inte längre utgöra hinder mot deltagande i anbudsgivningen.

Vid räddningsnämndens sammanträde 2003-10-27 fattade räddningsnämnden beslut om dels att göra framställning till kommunfullmäktige om bildande av en gemensam nämnd, dels att uppdra åt ordföranden, på förslag från räddningschefen och med räddningschefens kontrasignation, att tillsammans med företrädare för övriga i samverkan ingående kommuner lämna anbud på ambulanssjukvården åt Region Skåne och teckna eventuellt avtal om uppdraget.

Kommunfullmäktige i Trelleborg, Svedala och Vellinge fattade beslut om bildande av en gemensam nämnd för uppgiften. I Malmö kommun bordlades frågan i kommunfullmäktige 2003-12-17.

Regeringsrätten meddelade dom 2003-12-19. Av domen framgick att kommunen saknade kompetens inom området. Domen meddelades just före instundande helger. Anbudstiden utgick efter helgerna 2004-01-07. Domen, som i och för sig kan synas klar och tydlig, väckte ändå frågor inom handläggande arbetsgrupp huruvida det fanns utrymme för tolkning av domen och om man kunde missta sig beträffande domens innebörd. Man höll emellertid för troligt att det skulle fordras lagändring för att kommunen skulle kunna fortsätta bedriva ambulanssjukvård åt regionen. En eventuell lagändring fordrade centrala politiska initiativ. Därför togs politiska kontakter i lagändringsfrågan.

Emellertid var man medveten om att frågan om ambulanssjukvårdens hantering i det uppkomna läget också var beroende av Region Skånes hantering av upphandlingsfrågan. Den befintliga organisationens förtjänster i de avseenden som Region Skåne genom förfrågningsunderlaget var intresserad av, och som arbetsgruppen lagt ned ansträngningar för att belysa, ville man att Region Skåne skulle få kunskap om. Inom handläggande organisation förordades därför att det anbudsunderlag man arbetat fram skulle ges in till Region Skåne, men att man skulle göra Region Skåne medveten om Regeringsrättens dom genom att till den tidigare framarbetade texten i följbrevet tillfoga ett avsnitt om domen, med tillägget att konsekvenserna av domen inte hade kunnat analyseras.

Eftersom diskussionerna efter hand kommit att fokuseras på att en lagändring var nödvändig för att verksamheten skulle kunna fortsätta, och då ärendet därmed var beroende av vilka politiska möjligheter som fanns att driva igenom en sådan lagändring, undertecknades ”anbudshandlingen” inte på det sätt som räddningsnämnden 2003-10-27 fattat beslut om utan endast av den politiskt utsedde nämndordföranden. Handlingen fick därmed karaktär av politiskt dokument.

För att ge utrymme för medborgarkontrollen anmälde därefter ärendet i räddningsnämnden 2004-01-19. I ärendet redogjordes för händelsegången. Det antecknades uttryckligen i beslutet att det krävdes lagändring för att verksamheten skulle kunna drivas vidare och att politiska kontakter i frågan hade tagits. Vidare

angavs att anbudsgivningen i detta perspektiv skulle ses som en politisk viljeyttring över den underliga rättsliga situation som inträtt i och med Regeringsrättens dom. Vidare antecknades att det då inte var aktuellt att ingå några bindande rättshandlingar.

Det nämnden därmed tog ställning till var frågan om godkännande av att en handling i anbudets form lämnats in till Region Skåne, med i handlingen gjord notering om Regeringsrättens dom, och där räddningsnämnden i beslutet tolkade den vidtagna åtgärden, med hänsyn till att det krävdes lagändring för att driva verksamheten vidare, som att det var fråga om en politisk viljeyttring.

Räddningsnämndens beslut överklagades till länsrätten. I yttrande till länsrätten utvecklade kommunstyrelsen kommunens syn på "anbudsgivningen". Argumentationen byggde på att det av räddningsnämndens protokoll framgick att verksamheten inte kunde bedrivas om inte lagändring kom till stånd. Detta ställningstagande grundades på Regeringsrättens dom. Denna dom hade noterats för Region Skåne. Därmed var "anbudshandlingen" inget äkta anbud, eftersom handlingen inte kunde ligga till grund för avtal. Åtgärden var i stället att bedöma som en politisk viljeyttring.

Kommunfullmäktige i Malmö beslutade 2004-01-29 att återremittera ärendet om gemensam nämnd till kommunstyrelsen för att behandla ärendet på nytt efter en eventuell förestående lagändring eller annan förändring, som skulle göra det möjligt för kommun att utföra den ambulanssjukvård som beskrevs i ärendet. Kommunen fullföljde i och med detta den linje kommunen från början intagit, nämligen att det krävdes lagändring för att kommunen i primärkommunal ordning skulle kunna driva ifrågavarande uppdrag vidare.

Kommunen fullföljde också den linje om politiska initiativ i frågan som var vägledande redan när viljeyttringen i form av "anbudshandling" ingavs och som noterades i räddningsnämndens protokoll. Kommunstyrelsen fattade 2004-02-04 beslut att bemyndiga kommunstyrelsens ordförande att tillsammans med kommunstyrelsens ordförande i Helsingborgs kommun tillskriva regeringen med begäran om lagändring så att det blev möjligt att bedriva fortsatt primärkommunalt utförande av ambulanstjänster.

Region Skåne beslutade 2004-02-05 att avbryta upphandlingen av ambulanssjukvård.

Stiftelsen Den Nya Valfärden Konkurrenskommissionen genom AA begärde 2004-02-05 att få ut "anbudshandlingarna" från Malmö kommun. Kommunen fattade beslut 2004-02-06 varigenom följebrevet lämnades ut medan övriga handlingar belades med sekretess.

Så långt har denna skrivelse mer eller mindre inneburit en redovisning av det faktiska händelseförloppet. Räddningsnämnden vill emellertid ytterligare belysa frågan till klarläggande av att det enligt nämndens mening inte är fråga om att "framhärda" i ett beteende som kan karakteriseras som "lag- och domstolstrots".

Det har redan i underlagsmaterialet om gemensam nämnd visats på det förhållandet att om Regeringsrätten skulle finna att kommunen inte alls har kompetens inom området då hjälper inte ens modellen med gemensam nämnd (bl.a. framgår detta av bilag nr 147/2003 s. 3, 4, 18). Underlagsmaterialet om gemensam nämnd är material som räddningsnämnden beslutat om och förelagt kommunfullmäktige i syfte att i en ordning som lagstiftaren anvisat undanröja det kompetensproblem som domstolsprocessen åskådliggjort.

Vid "anbudsgivningen" stod det klart att Region Skåne – med den skrivning som fanns i "anbudshandlingen" om Regeringsrättens dom – omedelbart skulle inse att kommunen, givet att Regeringsrättens dom innebar att någon primärkommunal kompetens inte förelåg, inte menade sig kunna i primärkommunal ordning, själv eller tillsammans med annan primärkommun, teckna avtal om utförande av ifrågavarande ambulanstransporter, om inte en genomförd lagändring skulle göra detta möjligt. Det var därmed inte fråga om en anbudsgivning i dess avtalsrättsliga

mening, dvs. en rättshandling som i princip är oåterkallelig och som kan ligga till grund för avtalsrättslig accept så att avtal kan komma till stånd i enlighet med anbudet. Rättningsnämnden menar att insikten hos Region Skåne att ”anbudshandlingen” inte åsyftade ett agerande i strid mot rättsordningen, medförde att handlingen inte hade karaktär av ett äkta anbud.

Alla rättshandlingar måste tolkas. Ett tolkningsdatum är att handlingen måste sättas in i sin kontextuella miljö. Från första initiativ till senaste agerande har kommunens aktionssätt präglats av en enhetlig och konsistent linje av innebörd att om Regeringsrättens dom gick emot kommunen på den grunden att uppdraget – oberoende av lokaliseringsprincipen – låg utanför de kommunala befogenheterna, då måste en lagändring till för att verksamheten skulle kunna fortsätta som tidigare. Detta framgår av allt material som tagits fram i ärendet.

Regeringsrättens dom meddelades 2003-12-19. Anbud skulle vara inlämnat 2004-01-07. Tidsrymden mellan domen och senaste tidpunkt för anbuds inlämnande var fylld av helgdagar. En första fråga för ”anbudsgivaren” att besvara var om Regeringsrättens dom entydigt på ett sätt som inte kunde misstolkas innebar att all kompetens var utesluten, så att situationen otvetydigt var den som beskrivits i underlagsmaterialet, att den kunde avhjälpas enbart genom ändrad lagstiftning. Här var anbudsgivaren hänvisad till *tolkningar* av domen. Samtidigt var man på det klara med att om man i det *pressade tidsläget* gjorde en felaktig tolkning av domen tillåter inte lagen om offentlig upphandling att ett för sent ingivet anbud beaktas. Det skulle därmed vid en felaktig bedömning inte finnas någon korrigeringsmöjlighet för anbudsgivaren på ett senare stadium. Även om man antog vid en första analys av domen att den innebar att kommunen inte hade någon kompetens, ville man för säkerhets skull, om en senare analys i ett mindre tidspressat läge ändå skulle visa att det funnits utrymme att agera, inte ha försummat möjligheten att fullfölja upphandlingen. Med innehavare av en stor organisation ville man inte lämna utrymme för något misstag.

Den tveksamhet man kände att i ett tidspressat läge dra definitiva slutsatser om domens innebörd var bara en aspekt som organisationen ställdes inför; läget framstod som sådant att det på kort tid ställdes krav på ställningstaganden som skulle kunna få ödesdigra följder för organisationen. En annan aspekt som diskuterades inför ”anbudsgivningen” var huruvida en på politiska initiativ genomförd *lagstiftningsändring* skulle kunna inverka ”retroaktivt” på det sättet, att en genom Regeringsrättens dom inte kompetensgill anbudsgivning, ändå genom lagstiftningsändring skulle kunna bedömas som kompetensgill. Tänkbar tidsåtgång för en lagstiftningsändring fördes in i bilden, utan att några klara svar kunde lämnas.

Ett antal andra aspekter berördes inför ”anbudsgivningen”. Till exempel var man på det klara med att beslutet att lämna ”anbud” enligt kommunalrättens regler måste anmälas till nämnden, vilket innebar att det skulle finnas möjlighet att på rättslig väg för den missnöjde få prövat ”anbudsgivningen”. Därmed menade man att agerandet med ”anbudsgivning” var kopplat till erforderliga *rättssäkerhetsgarantier* med möjlighet till *medborgarkontroll* av handlandet.

Även frågan huruvida en anbudsgivning skulle kunna betraktas som lagtrots eller domstolstrots var föremål för överväganden i den tidspressade situationen. Diskussionerna i denna del ledde emellertid hela tiden fram till dels frågan huruvida det verkligen var otvetydigt att domen inte gav något utrymme för ett agerande enligt föreslagen modell, dels vad som skulle bli effekten på en eventuell anbudsgivning av en lagstiftningsändring, om en sådan mer eller mindre omgående skulle komma till stånd. Huvuddelen av intresset ägnades dock åt att diskutera var den rättsliga gränsen för en kommuns möjligheter att agera går, om det nu ändå skulle vara så att kommunen efter Regeringsrättens dom inte hade någon kompetens, i en situation där kommunen tvingas agera som partsföreträdare såsom innehavare av en stor ambulansorganisation, vars intressen måste tas till vara. Vilka åtgärder tillåter det rättsliga systemet att partsföreträdaren vidtar i syfte att utöva påverkan på lagstiftare, upphandlande enhet etc. för att utvecklingen skall bli så gynnsam som

möjligt för kommunen såsom innehavare av en stor, välutbildad och välutrustad organisation.

Det var då fråga om att *inom ramen för det rättsliga systemet* agera på ett sådant sätt att kommunens intressen togs till vara. Agerandet styrdes, var man på det klara med, av olika överordnade normer: rättsordningens principer om kommunala kompetensen (inklusive Regeringsrättens dom), kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning, rättsordningens principer om vad en kommun får göra i förmögenhetsskyddande syfte, gränsdragningsfrågor om den kommunala självstyrelsen, uttrycksformerna för politiska initiativ etc.

I ett sådant perspektiv kan räddningsnämnden inte finna att det skulle stå utanför nämndens befogenheter att inom rättsordningens ram agera gentemot lagstiftare, upphandlande enhet och andra på ett sätt som främjar kommunens intresse; i detta fall att efter Regeringsrättens dom *verka för* att Region Skåne *avbryter upphandlingen* samtidigt som politiska initiativ tas till lagändring. Som ett instrument att nå sitt mål har nämnden använt metoden med ”anbudshandling”, men med uttryckligt nämnande av Regeringsrättens dom, vilket gjorde det uppenbart att kommunen inte kunde teckna avtal om tjänsterna utan lagändring.

”Anbudshandlingens” syfte var att visa på de fördelar som befintlig organisation besitter som, vid ett Region Skånes fullföljande av upphandlingen, inte skulle kunna användas genom att kommunen inte kunde teckna avtal.

Denna *politiska dimension* var huvudsyftet med aktionen. Dessutom löstes med en ”anbudsgivning” att det utrymme som ändå fanns, att man på något sätt skulle ha misstagit sig på innebörden av Regeringsrättens dom, eliminerades. Frågan vad en lagändring skulle kunna innebära för anbudsgivningen sköts också på framtiden.

De överväganden som här beskrivits gjordes initialt av arbetsgruppen för framtagande av anbud, med hänsyn till att ordföranden var på utrikes ort. När ordföranden återvänt kort tid för ”anbudets” inlämnande intensifierades de politiska kontakterna om möjligheten till lagstiftningsändring, och det bestämdes att ”anbudet” skulle lämnas in som en politisk viljeyttring, men med förbehåll för vad Regeringsrättens dom kunde innebära. Att kommunen skulle ta på sig att utföra uppdraget i strid mot Regeringsrättens dom var det inte tal om.

Räddningsnämnden har varit mån om att under hela ärendets handläggning så tydligt som möjligt redovisa de skäl som legat till grund för nämndens beslut, detta i synnerhet som nämnden varit medveten om att beslutet med högsta grad av sannolikhet skulle komma att överklagas. Nämnden var därför noggrann med att i ärendebeskrivningen i protokollet anteckna att verksamheten inte skulle kunna bedrivas om inte lagändring kom till stånd. Nämnden kvalificerade anbudsgivningen som en politisk viljeyttring, och antecknade att några avgörande rättshandlingar inte var aktuella att ingå. Protokollet utvisar därför öppet att vad nämnden godkände var, inte ingivandet av en äkta anbudshandling som skulle kunna ligga till grund för rättsligt bindande avtal, utan vad nämnden godkände var ett vidtaget politiskt initiativ, en politisk viljeyttring.

Såttillvida har räddningsnämndens initiativ lett till avsett resultat, som upphandlingen har avbrutits av Region Skåne och ansvarigt statsråd har gjort bekant att arbete med att ändra lagstiftningen pågår.

Nämnden får avslutningsvis förklara att det av den utredning räddningsnämnden gjort framkommit att det inte var avsikten med vare sig ingivandet av ”anbudshandlingen” eller med nämndens godkännande av vidtagen åtgärd att få till stånd ett handlande i strid mot rättsordningen, utan avsikten var att inom rättsordningens ram på bästa sätt ta till vara kommunens intressen genom *påverkan* av beslutsfattare. Uttryckssättet för detta kan möjligen ifrågasättas, eftersom det skedde i form av en mer eller mindre regelrätt anbudsgivning. Men i alla rättsliga sammanhang fästs avseende inte bara vid uttrycksformen utan också vid *syftet* med åtgärden. Därvid är syftet utslagsgivande om motparten insåg den rättshandlades syfte. Räddningsnämnden hävdar att Region Skåne insåg att kommunen inte skulle

vara beredd att teckna avtal i strid mot gällande rätt. Nämnden menar därför att oavsett att agerandet haft formen av ”anbudsgivning”, det av hela ärendets hantering i kommunen från första stund till senast vidtagen åtgärd till fullo har framgått att vare sig räddningsnämnden eller kommunen i övrigt någonsin varit beredd att ingå avtal i strid mot Regeringsrättens dom.

Det är räddningsnämndens uppfattning att det, när det gäller politiska viljeyttringar i olika uppkommande frågor som kräver politiska initiativ, måste finnas ett visst utrymme för uttrycksformer som mera läses efter den *politiska intentionen* än efter en juridisk bokstavstolkning. Agerandet har inte varit inriktat på att få till stånd en kompetensöverskridande åtgärd. Det har därmed heller inte varit fråga om ett agerande som kan karakteriseras som ”lag- och domstolstrots”. Agerandet har uppkommit huvudsakligen som en följd av den olyckliga tidspress organisationen hamnade i på grund av tidsläget när Regeringsrättens dom föll i förhållande till anbudstidens utgång. Av protokoll från räddningsnämndens beslut 2004-01-19 framgår också att nämnden uppfattade hanteringen som en politisk viljeyttring i den uppkomna situationen. Det är mot bakgrund av detta som nämndens godkännande skall ses. Inte heller räddningsnämnden har godkänt ett agerande i strid mot rättsordningen.

Dessutom må ifrågasättas om ett agerande av ett organ med ansvar för en stor befintlig organisation, i syfte att i förmögenhetskyddande syfte påverka ansvariga organ i en för organisationen förmånlig riktning, med uttryckligt förbehåll i anbudsgivningen för vad en närmare analys av en viss dom kan medföra i fråga om den fortsatta verksamheten, verkligen över huvud taget kan klassificeras som ”lag- och domstolstrots”. Förbehållet i ”anbudsgivningen” lämnar ju inte svar på frågan om kommunen skulle vara beredd att åta sig uppdraget för det fall Regeringsrättens dom innebar att kommunen inte hade kompetens. Av utredningen i detta ärende har räddningsnämnden klargjort att nämndens och kommunens agerande i frågan om ambulanssjukvården präglats av ett sammanhållet synsätt där det aldrig funnits någon avsikt att gå utanför det rättsligas ram. Som en konsekvens av att det aldrig funnits en avsikt att agera kompetensöverskridande har ingivandet av ”anbudshandlingen” inte varit fråga om ett anbud i dess egentliga betydelse. Det har därmed inte varit fråga om att vidhålla eller upprepa ett förfarande som tidigare underkänts av domstol. Därmed är det enligt räddningsnämndens mening oegentligt att som klaganden gör använda uttryck som att nämnden ”framhärda” i ”lag- och domstolstrots”. Att vidta befogade åtgärder av säkerhetsskäl för att inte riskera att göra rättsförluster kan enligt nämndens mening aldrig vara fråga om ”lag- och domstolstrots”. Med en sådan begreppsanvändning förenklas problematiken, och den egentliga frågeställningen tappas bort: hur långt är det möjligt att agera inom ramen för rättsordningen i *påverkande syfte* till förmån för ett för den egna organisationen positivt resultat? I grund och botten är frågan emellertid betydligt större än att bara handla om ett skydd för den egna organisationen. Den handlar om hur samhällets samlade resurser på bästa sätt skall kunna nyttjas på mest effektiva sätt, oberoende av administrativa gränser. När rättsordningen lägger hinder för detta, måste åtgärder vidtas som sätter fokus på problemet. I sådant sammanhang måste det finnas ett vitt handlingsutrymme som ger möjlighet till skilda former av politiska initiativ, så länge inte några enskilda intressen träds för när. Det är räddningsnämndens uppfattning att vidtagna initiativ i förevarande ärende varit motiverade och inte varit avsedda att leda till kompetensöverskridande, och inte heller inneburit att enskilda intressen kränkts.

I kompletterande yttrande till JO den 13 december 2004 anförde nämnden i huvudsak följande.

Den 26 augusti 2004, § 154, bilag 85/2004, fattade kommunfullmäktige i Malmö beslut med anledning av en framställning från räddningsnämnden. Beslutet innebar att kommunfullmäktige godkände att kommunen avhände sig befintlig organisation för ambulanssjukvård och bemyndigade räddningsnämnden att enligt principer som redovisats i ärendet sluta avtal med Region Skåne om övertagande av resurserna.

Räddningsnämnden och Region Skåne har därefter förhandlat fram avtal om övertagande av Malmö kommuns organisation för ambulanssjukvård. Avtalet har godkänts av räddningsnämnden 2004-12-13, § 166. Region Skåne övertar resurserna per den 1 januari 2005.

Regeringen har lagt fram en proposition om kommunal medverkan i ambulanssjukvård, prop. 2004/05:17. Konstitutionsutskottet har tillstyrkt förslaget, 2004/05:KU08. Riksdagen har bifallit konstitutionsutskottets förslag, rskr. 2004/05:81. Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2005.

I de överväganden som ledde fram till att en ”anbudshandling” lämnades in till Region Skåne ingick som redovisats i det tidigare yttrandet också frågan om det skulle vara möjligt att föregripa en lagstiftningsändring. Kommunen agerade för att få till stånd en lagstiftningsändring. Frågan om hur en kommun kan agera när det kommunala beslutet är beroende av lagstiftningsändring har belysts av det s.k. trängselskattemålet. Länsrätten i Stockholms län som meddelade sin dom den 28 november 2003 fann att kommunen inte agerade utanför den kommunala kompetensen fast det vid tiden för beslutet inte fanns stöd för agerandet i lagstiftningen. Kammarrätten i Stockholms län kom i dom den 10 juni 2004 fram till att beslutet var kompetensöverskridande då lagstiftningen inte var slutförd och då det handlade om betydande belopp avseende en statlig skatt.

Det som upphandlades av Region Skåne avsåg genomförande efter den 1 januari 2005. Vid tiden för räddningsnämndens ingivande av ”anbudshandlingen” förelåg när det gäller lagstiftningsfrågan i princip motsvarande situation som den som länsrätten i Stockholms län i trängselskattemålet fann vara kompetensenlig, men som kammarrätten sedermera fann vara kompetensöverskridande. Räddningsnämnden vill därför nu i detta kompletterande yttrande framhålla, då riksdagen bifallit förslaget till lagändring som skulle gjort kommunens engagemang kompetensgillt vid genomförande av uppdraget, den osäkra situation som ambulanssjukvården hamnade i under anbudsförberedelserna just med avseende på frågan huruvida en lagstiftningsändring skulle kunna bota kompetensbristen vid anbudets avgivande. Denna osäkerhet om det rättsliga läget medverkade till att ”anbudshandlingen” lämnades in. I belysning av de rättsliga bedömningar som domstolarna gjort i trängselskattemålet framstår räddningsnämndens osäkerhet om det rättsliga läget i det avseende som här berörs, vid tidpunkten för ”anbudshandlingens” avgivande, som i viss mån förståelig.

AA kommenterade remissyttrandena.

I ett beslut den 14 juni 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Räddningsnämndens beslut den 19 januari 2004 att godkänna åtgärd avseende anbudsgivningen överklagades till Länsrätten i Skåne län. I dom den 27 februari 2004 konstaterade länsrätten att Malmö kommun i och med räddningsnämndens beslut hade överskridit sina befogenheter. Länsrätten fann att beslutet emellertid hade kommit att förlora sin betydelse mot bakgrund av att upphandlingen hade avbrutits och att det därmed inte fanns skäl att undanröja beslutet. Överklagandet avsågs därför. Domen har överklagats till Kammarrätten i Göteborg.

Regeringsrätten konstaterade i domen den 19 december 2003 (RÅ 2003 ref. 98) att det inte var förenligt med den kommunala kompetensen att en kommun hade hand om driften av sjuktransporter för ett landstings räkning. Det rättsläge som därmed uppkom ledde fram till en lagändring. Genom lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter infördes således en möjlighet

för kommunerna att träffa avtal med ett landsting om att utföra sådana transporter som avses i 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt om att utföra hälso- och sjukvård i väntan på sådana transporter. Verksamhet som en kommun bedriver med stöd av lagen får bedrivas utanför den egna kommunens gränser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2005.

Med hänsyn till Regeringsrättens dom och den lagstiftning som därefter har genomförts har jag ingen anledning att ta ställning till frågan om den kommunala kompetensen i sig. Jag ifrågasätter emellertid lämpligheten i att räddningsnämnden direkt efter Regeringsrättens dom upprepade det förfarande som domstolen underkänt och är mot den bakgrunden kritisk till kommunens agerande i upphandlingsärendet.