

Högsta förvaltningsdomstolen  
Bered 1  
Box 2293S  
103 17 Stockholm

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-  
DOMSTOLEN  
Bered Enhet 1

INKOM: 2020-09-11  
MÅLNR: 4998-20  
AKTBIL: 6

Skickas endast med e-post:  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Stockholm den 11 september 2020

**Mål nr 4998-20; Staten genom Socialstyrelsen ./ . Staten genom Umeå universitet**

I egenskap av ombud för Socialstyrelsen får vi härmed komplettera överklagandet av Kammarrätten i Stockholms dom den 5 augusti 2020 i mål nr 8119-19 avseende Socialstyrelsens upphandling "Kunskapscenter katastrofmedicin" med dnr 2.7-532/2018. Socialstyrelsen vidhåller vad som anförts i de tidigare inlagorna i målet hos förvaltningsrätten och hos kammarrätten, med utveckling enligt nedanstående punkter. Socialstyrelsen delar i samtliga delar förvaltningsrättens bedömning i beslut den 4 november 2019 i mål 14543-19 och anför följande.

**1. Bakgrund**

**1.1 Upphandling av ramavtal avseende tjänster inom katastrofmedicin med diarienummer 2.7-532/2018**

Socialstyrelsen annonserade den 11 mars 2019 en upphandling av ramavtal avseende tjänster inom katastrofmedicin med diarienummer 2.7-532/2018. Sista anbudsdag var initialt den 23 april 2019, men ändrades under anbudstiden till den 2 maj 2019. Av upphandlingsdokumentet, **Bilaga 1**, framgår att upphandlingen omfattar det övergripande ämnesområdet katastrofmedicin med särskilt fokus på sex kunskapsområden där kunskap ska utvecklas, upprätthållas och spridas. Upphandlingen syftar till att stärka svensk katastrofmedicinsk beredskap genom att bedriva forskning, utveckla, upprätthålla samt sprida kunskap om

katastrofmedicin och krisberedskap inom Socialstyrelsens verksamhetsområde. Den omfattar såväl befintlig som framtagande av ny kunskap.

Socialstyrelsen avser att teckna ramavtal med leverantörer och avropa tjänster inom två olika övergripande ramavtalsområden. Ramavtalsområde A omfattar tjänsterna kunskapscentrum och expertresurser. Ramavtalsområde B omfattar tjänster avseende forsknings- och utvecklingsprojekt. Respektive ramavtalsområde är indelat i sex delområden med beteckningarna A1 – A6 och B1 – B6 vilka fokuserar på var sitt kunskapsområde. Omfattningen varierar mellan olika typer av uppdrag, beroende på behovet vid varje avrop.

Upphandlingens kunskapsområden är följande:

1. Katastrofmedicin – global katastrofmedicin och internationella insatser
2. Katastrofmedicin – prehospital vård vid komplexa skadeområden
3. Katastrofmedicin – psykotraumatologi
4. Katastrofmedicin – strålningsmedicin
5. Katastrofmedicin – toxikologi
6. Katastrofmedicin – traumatologi

En mer utförlig beskrivning av kunskapsområdena framgår av bilaga 2 till upphandlingsdokumentet, **Bilaga 2**. Kunskapsområde 2 i upphandlingen rubriceras som "Katastrofmedicin – prehospital vård vid komplexa skadeområden" och inte som "katastrofmedicin-skadade", enligt beskrivningen i bilaga 2. I beskrivningen framgår att kunskapsområdet exempelvis omfattar inhämtning och upprätthållande av kunskap och erfarenheter samt utveckling och ökad kunskap rörande metoder och behandlingar som används i den prehospitala hälso- och sjukvårdens akuta hantering av skadade. Det kan vara situationer då särskilda akuta åtgärder krävs med anledning av att skadeområdet är beläget geografiskt avlägset eller svårtillgängligt av andra orsaker såsom svåra klimatförhållanden, vissa typer av transporter eller vid hot eller risk för spridning av CBRN-ämnen. Socialstyrelsen definierar i sin termbank skada på patient som lidande, kroppslig eller psykisk skada eller sjukdom samt dödsfall som drabbar en patient enligt vad som framgår av **Bilaga 3**.

## 1.2 Krav på leverantören

### 1.2.1 Avsnitt 3.4.3 angående krav på leverantörens erfarenhet av tidigare forskning inom ramavtalsområde A

Avsnitt 3.4.3 i upphandlingsdokumentet innehåller krav för ramavtalsområde A vad gäller leverantörens erfarenhet av tidigare forskning. Leverantören ska, inom det delområdet eller de delområden som denne lämnar anbud på, ha erfarenhet av ett forskningsprojekt inom det medicinska fältet som ska ha utförts under de senaste tre åren räknat från sista anbudsdag. För att intyga detta ska leverantören enligt alternativ 1; lämna bevis i form av en beskrivning genom använda den till upphandlingsdokumentet bifogade mallen, **Bilaga 4**, och ange och beskriva ett forskningsprojekt inom det medicinska fältet som ska ha utförts under de senaste tre åren räknat från sista anbudsdag. Den ifyllda mallen med beskrivningen ska bifogas anbudet. Enligt alternativ 2 ska leverantören fylla i avsnitt 8; ESPD i upphandlingsdokumentet. Om leverantören väljer alternativ 2, kan Socialstyrelsen när som helst under förfarandet begära in beviset.

Av beskrivningen ska följande uppgifter framgå:

- namn på forskningsprojektet,
- start- och slutdatum för forskningsprojektets utförande,
- beskrivning av forskningsprojektet inkl. syfte och mål, projektorganisation och genomförande, samt
- referens för vetenskaplig publicering av resultat.

Slutligen framgår att Socialstyrelsen kan komma att kontrollera de inlämnade uppgifterna för att verifiera dessa.

### 1.2.2 Avsnitt 3.5.3 angående krav på leverantörens erfarenhet av tidigare forskning inom ramavtalsområde B

Avsnitt 3.5.3 i upphandlingsdokumentet innehåller krav för ramavtalsområde B vad gäller leverantörens erfarenhet av tidigare forskning. Även enligt detta avsnitt ska leverantören, inom det delområdet eller de delområden som denne lämnar anbud på, ha erfarenhet av ett forskningsprojekt inom det medicinska fältet som ska ha utförts under de senaste tre åren

räknat från sista anbudsdag. För att intyga ovanstående krav ska leverantören på samma sätt som för ramavtalsområde A enligt alternativ 1; lämna bevis i form av en beskrivning genom att använda den bifogade mallen, Bilaga 4, och ange och beskriva ett forskningsprojekt inom det medicinska fältet som ska ha utförts under de senaste tre åren räknat från sista anbudsdag. Den ifyllda mallen med beskrivningen ska bifogas anbudet. enligt alternativ 2 ska leverantören fylla i avsnitt 8; ESPD i upphandlingsdokumentet. Om leverantören väljer alternativ 2, ESPD, kan Socialstyrelsen när som helst under förfarandet begära in beviset. Av beskrivningen ska samma uppgifter som under ramavtalsområde A framgå, enligt vad som följer av punktlistan under punkten 2.2.1 ovan. Slutligen kan Socialstyrelsen komma att kontrollera de inlämnade uppgifterna för att verifiera dessa.

#### 1.2.3 Kostnader som omfattas av ramavtalsområde A

Ramavtalsområde A omfattar såväl kunskapscentrum som expertresurser och inte enbart kunskapscentrum. Enligt avsnitt 5.3 i upphandlingsdokumentet som avser pris inom ramavtalsområde A ska leverantören, för det delområde som denne lämnar anbud på, ange ett takpris per år för utförande av tjänsten kunskapscentrum. I avsnitt 5.3 andra stycket anges att priset ska inkludera samtliga kostnader i enlighet med ramavtalet.

Socialstyrelsen har som ett publikt svar på fråga 10 i "Frågor och svar", redovisat att samtliga kostnader som är förenade med att bedriva ett kunskapscentrum ska ingå i takpriset (per år), **Bilaga 5**. Socialstyrelsen har också redovisat som publikt svar på fråga 14 i "Frågor och svar" att med prisangivelse för kunskapscentrum under ett år avses den totala kostnaden för de tjänster som beskrivs under avsnitten 4.3.1.1 – 4.3.1.5 och därmed samtliga kostnader för personal, utrustning, lokaler samt annat som bedöms vara nödvändigt för att fullgöra tjänsten kunskapscentrum under ett år.

#### 1.2.4 Prissättningen av de efterfrågade kompetenserna

Enligt avsnitten 5.3 i upphandlingsdokumentet ska leverantörerna ange takpris per år för utförande av tjänsten kunskapscentrum. Vidare ändrades ovan till följande den 8 april 2019 "Leverantörens angivna takpris per år för tjänsten Kunskapscentrum ska inte överstiga två miljoner (2.000.000) SEK exklusive mervärdesskatt. Därtill ska takpris per timme anges för de kompetenser som framgår av avsnitt 4.2 omfattande ämnessakkunnig, forskare, forskarstuderande, projektledare och projektmedlem. Leverantörerna är fria att själva beräkna

och ange takpris för de olika kompetenserna. Socialstyrelsen gör således inte någon "ranking". Den variation i prissättning som framgår i de olika anbudena visar att den möjlighet att beräkna pris som getts till leverantörerna fungerar och främjar konkurrensen av de tjänster som beskrivs i underlaget.

### *1.3 Socialstyrelsens kvalificering och utvärdering samt tilldelningsbeslut*

#### *1.3.1 Kvalificering*

Vid sista anbudsdag hade anbud inkommit från Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Region Östergötland, Umeå universitet och Uppsala universitet. Av upphandlingsrapporten daterad den 13 juni 2019, **Bilaga 6**, framgår bland annat att Umeå universitets anbud inte uppfyllde kraven i avsnitt 3.4.3 för delområde A2 respektive kraven i avsnitt 3.5.3 för delområde B2. Inlämnade uppgifter saknade referens för vetenskaplig publicering av resultat, enligt vad som framgår av Umeå universitets beskrivning av uppdrag i **Bilaga 7**. Umeå universitets anbud kvalificerades därför inte för utvärdering avseende delområdena A2 och B2.

#### *1.3.2 Utvärdering och tilldelningsbeslut*

Socialstyrelsen utvärderade därefter anbudena, varvid varje delområde utvärderades var för sig. Utvärderingen genomfördes i enlighet med den metod som framgår i upphandlingsdokumentet. Resultatet av utvärderingen framgår i bilaga 1 till upphandlingsrapporten benämnd resultatrapport, **Bilaga 8**.

Socialstyrelsen meddelade tilldelningsbeslut den 13 juni 2019. Socialstyrelsen beslutade att tilldela Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Region Östergötland och Uppsala universitet ramavtal för de olika delområden enligt vad som närmare framgår av tilldelningsbesluten, **Bilaga 9**.

Umeå universitet har ansökt om överprövning av Socialstyrelsens upphandling och i första hand yrkat att rätten ska besluta att upphandlingen ska göras om avseende delområde A2 och B2, vilka som universitetet har lämnat anbud på. Umeå universitet har i andra hand yrkat att rätten ska besluta att upphandlingen får avslutas avseende delområde A2 och B2 först sedan rättelse gjorts genom att tilldelningsbeslutet ändras på så sätt att samtliga antagna anbudsgivare diskvalificeras. Umeå universitet har enbart lämnat anbud och ansökt om

överprövning avseende delområde A2 och B2, varför universitets påståenden i övriga delar lämnas utan avseende.

Socialstyrelsen har bestritt Umeå universitets yrkande om att upphandlingen ska göras om eller rättas.

## **2. Yrkanden**

2.1 Socialstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.

2.2 Socialstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ändrar Kammarrätten i Stockholms dom i mål 8119-19 daterad den 5 augusti 2020 om att upphäva Förvaltningsrätten i Stockholms beslut i mål 14543-19 daterat den 4 november 2019 om att återförvisa målet till Förvaltningsrätten i Stockholm samt att Högsta förvaltningsdomstolen fastställer Förvaltningsrätten i Stockholms beslut om att avvisa Umeå universitets ansökan om överprövning.

## **3. Rättsliga grunder**

### *3.1 Statliga myndigheter kan inte uppträda som motparter i en rättslig process*

Statliga myndigheter ingår i rättssubjektet staten och företräder staten inom sina respektive verksamhetsområden och saknar möjlighet att uppträda som motparter i en rättslig process. Statliga myndigheter är del av samma juridiska person. Såväl Socialstyrelsen som Umeå universitet är statliga myndigheter och ingår därmed i samma rättssubjekt. En statlig myndighet har inte möjlighet att uppträda som motpart i förhållande till annan statlig myndighet i mål om överprövning av upphandling. En rättslig process mellan myndigheter innebär därmed att staten för talan mot sig själv, vilket inte är möjligt.

I 27 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighet företräder staten vid domstol inom sitt område. Det innebär inte att en sådan slutsats kan dras som Umeå universitet gör gällande, att olika delar av staten som är ett rättssubjekt, kan föra talan mot varandra.

Uppfattningen delas av Högsta förvaltningsdomstolen som i sin dom HFD 2017 ref. 66 har konstaterat att staten är ett rättssubjekt. Målet rörde upphandlingsskadeavgift, där utredningen inför bildandet av Statens servicecenter fattade beslut om genomförande av en upphandling. Upphandlingen övergick sedan till Statens servicecenter. En rättsfråga som aktualiserades var om yrkandet om upphandlingsskadeavgift skulle riktas mot utredningen inför bildandet av Statens servicecenter eller mot Statens servicecenter. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i denna fråga, att en utgångspunkt för bedömningen är att staten är ett rättssubjekt. Likt nu aktuellt mål var det således fråga om två statliga myndigheter, som konstaterades vara del av samma rättssubjekt vilket innebär att överprövning av upphandling inte kan ske. En rättslig process mellan myndigheter innebär därmed att staten för talan mot sig själv, vilket inte är möjligt, se också Konkurrensverkets ställningstagande, **Bilaga 10**. Universitetets ansökan ska därför i första hand avvisas.

Målet Lillebil, NJA 2001 s. 3, som också åberopats av Umeå universitet, omfattar ett upphandlingsrättsligt skadestånd i en tvist där en kommunal verksamhet valt att avbryta en upphandling och låta egenregi genomföra den upphandlade tjänsten. Något skadestånd utdömdes inte i målet och någon oriktig tillämpning av LOU ansågs inte ha förekommit. Högsta domstolens bedömning omfattar frågan om köp av egen regi, vilket inte aktualiseras i innevarande mål.

De avgöranden som Umeå universitet i övrigt hänvisar till i sitt yttrande är kammarrättspraxis, som avgjorts i tiden före domen i mål HFD 2017 ref. 66 och som inte ska ges en prejudicerande verkan på nu aktuellt mål.

Det citat som Umeå universitet redovisar ur Håkan Strömberg och Bengt Lundell "Allmän förvaltningsrätt" är taget ur sitt sammanhang och har följande lydelse i sin helhet:

*"Organisationen är starkt differentierad, och i offentlighetsrättsliga sammanhang uppträder myndigheterna ofta gentemot varandra som inbördes fristående organisatoriska enheter. Om myndigheterna även i privaträttsliga sammanhang kan uppträda självständigt mot varandra och t ex processa inbördes inför allmän domstol, är omdiskuterat. Praktiska skäl kan visserligen åberopas för en sådan möjlighet. Å andra sidan kan en dylik självständighet knappast förenas med det härskande betraktelsesättet, att myndigheterna är organ för ett och samma rättssubjekt."*

Texten visar att statliga myndigheter ska betraktas som organ för ett och samma rättssubjekt. Den statliga strukturen innebär att myndigheterna arbetar inom en gemensam organisation som utgår från en gemensam budget, vilken beslutas av riksdagen. Statliga myndigheter ska betraktas som del av samma rättssubjekt och Konkurrensverkets ställningstagande från december 2018 utgör ett tolkningsstöd beträffande avsaknad av möjligheten för statliga myndigheter att föra talan mot varandra.

### *3.2 Kontrakt krävs för talerätt i upphandlingsmål*

Som förvaltningsrätten redovisar i sin dom, innebär EU-domstolens praxis ett krav på att kontrahenterna till ett offentligt avtal ska vara självständiga. Något sådant avtal i upphandlingsrättslig mening kan inte heller ingås mellan de två myndigheter som är aktuella i målet, vilket medför att en talerätt enligt regleringen i artikel 1.3 rättsmedelsdirektivet 2007/66/EU inte kan föreligga.

Mot bakgrund av vad som framgår av punkterna 3.1 och 3.2 ovan, innebär sammantaget, precis som förvaltningsrätten har kommit fram till i sin dom, att Umeå universitets ansökan om överprövning ska avvisas.

## **4. Staten som ett rättssubjekt**

Överprövning av offentlig upphandling kan inte ske mellan statliga myndigheter på det sätt som Umeå universitet gör gällande. Det är en etablerad princip i den svenska rättsordningen att staten är ett enda rättssubjekt i vilket de svenska statliga myndigheterna under regeringen ingår. Som förvaltningsrätten redovisar i sin dom, omfattas inte Umeå universitet av de fåtal undantag som förekommer från denna princip, se t.ex. resonemanget i NJA II 1943 s. 98 Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken under 11:29 och SOU 1994:136 s. 150.

Även Högsta förvaltningsdomstolen har i det refererade målet HFD 2017 ref. 66, som redovisats ovan, uttalat att staten ska ses som ett rättssubjekt. Regleringen i 27 § myndighetsförordningen ger i och för sig myndigheter ett rättsligt stöd att företräda staten vid domstol inom sina respektive verksamhetsområden. Regleringen gäller dock enbart då det även i övrigt finns lagligt stöd för detta. Regleringen innebär inte en rätt för statliga myndigheter att ansöka om överprövning i upphandlingsmål mot annan statlig myndighet eller på annat sätt föra talan i mål som inte följer av lag.



Statliga myndigheter agerar således som representanter för rättssubjektet staten inom sin rättshandling. Det finns visserligen ett antal exempel på situationer då statliga myndigheter har partshabilitet i processer med statliga myndigheter i motsatsställning, men dessa är på förhand reglerade i lag. Det kan också noteras att regeringen i propositionen till den nya förvaltningslagen, prop. 2016/17:180, gör bedömningen att statliga myndigheters rätt att överklaga andra myndigheters beslut inte skulle lagregleras på ett generellt plan i förvaltningslagen trots att utredningen till lagstiftningen föreslog en sådan regel. Därmed kvarstår ordningen att statliga myndigheters möjlighet att överklaga andra statliga myndigheters beslut endast regleras delvis och då genom bestämmelser i specialförfattningar, se prop. 2016/17:180 s. 260-263. Det innebär i nu aktuellt ärende att Umeå universitet inte kan överklaga Socialstyrelsens beslut i upphandlingen av tjänster inom katastrofmedicin.

Den av Umeå universitet redovisade domen från Kammarrätten i Jönköping den 3 oktober 2019 i mål nr 863-19 saknar helt betydelse för bedömningen i nu aktuell överprövning. Målet handlar om talerätt med anledning av utdelning av projektstöd från Jordbruksverket. Frågan om rätt att klaga på fördelning av bidrag kan inte jämföras med en rättslig prövning av möjligheten att sluta kontrakt mellan statliga myndigheter och att överklaga upphandling i domstol. Domen innebär således inte att Umeå universitet har rätt att föra talan i överprövning av upphandling mot Socialstyrelsen.

## **5. Kontrakt krävs för talerätt i upphandlingsmål**

Som förvaltningsrätten redovisar i sin dom, innebär EU-domstolens praxis ett krav på att kontrahenterna till ett offentligt avtal ska vara självständiga, se t.ex. C-107/98 *Teckal*, punkterna 49-51, C-26/03 *Stadt Halle*, punkt 47, C-15/13 *Datenloss*, punkt 24, C-159/11 *Ordine Degli Ingegneri*, punkt 32, C-386/11 *Piepenbrock*, punkt 34, C-553/15 *Undis Servizi*, punkt 28 samt C-266/17 och C-267/17 *Verkehrsbetrieb Hüttebräucker* och *BVR Busverkehr Rheinland*, punkt 76 i dess olika språkversioner. Vid bedömningen av om statliga myndigheter är fristående från varandra är bedömningen av om de har en formell personlig subjektivitet som inte enbart handlar om praktiska hänsyn såsom verksamhetens utformning eller inbördes autonomi därför av en avgörande betydelse.

En förutsättning för att talerätt ska föreligga enligt artikel 1.3 i rättsmedelsdirektivet 2007/66/EU och därmed LOU, är att den sökande leverantören har haft ett intresse av att ingå avtal i den aktuella upphandlingen. Domen i mål HFD 2017 ref. 62 tydliggör att regleringen av

talerätten i överprövningsmål enligt LOU motsvarar regleringen i artikel 1.3 i rättsmedelsdirektivet. Socialstyrelsen delar förvaltningsrättens bedömning att även om Umeå universitet hade tilldelats det uppdrag som upphandlingen omfattade, hade något kontrakt i upphandlingsrättslig mening inte kunnat uppkomma mellan myndigheterna, vilket i sin tur innebär att sådant intresse av att ingå avtal som krävs i artikel 1.3 rättsmedelsdirektivet och LOU inte föreligger. Umeå universitet saknar därför talerätt enligt LOU även på denna grund.

Detta följer också av regeringens uppfattning enligt förarbetena till LOU. Regeringen redovisar att EU-domstolens praxis inte ger stöd för att kontrakt i upphandlingsrättslig mening uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person. Regeringen exemplifierar detta genom att beskriva att detta bl.a. innebär att samarbeten mellan statliga myndigheter normalt sett inte kan anses vila på kontrakt i upphandlingsrättslig mening, se prop. 2015/16:195 s. 402. Konkurrensverket redovisar samma uppfattning i sitt ställningstagande 2018:1. Sammantaget innebär detta att Umeå universitet inte kan anses ha haft ett sådant intresse av att ingå avtal i upphandlingen som medför en talerätt enligt reglerna om rättsmedel i direktivet och LOU.

## **6. Tvistlösning mellan statliga myndigheter**

Som förvaltningsrätten redovisar i sin dom, kan en myndighet som önskar tvinga en annan myndighet att fullgöra ett visst åtagande, inte använda sig av de vanliga tvistlösningsmekanismerna för att åstadkomma detta.

Som förvaltningsrätten vidare redovisar, utgör mål om överprövning enligt LOU i och för sig formellt sett ansökningsmål, men delar karaktärsdrag med såväl besvärsmål som tvistemål, se t.ex. även RÅ 2009 ref. 69. Den partsställning som gäller i upphandlingsmål, med leverantörer på ena sidan och upphandlande myndigheter på den andra, innebär att det blir motsägelsefullt att låta två representanter för samma juridiska person föra separat talan för samma huvudmans räkning i en tvåpartsprocess. Detta särskilt eftersom en rättslig prövning av upphandling enligt LOU har inslag av tvistemål. De bedömningar som har gjorts av statliga myndigheters möjlighet att föra civilrättslig tvistemålstalan mot varandra har därför en avgörande betydelse vid bedömningen av om en rättslig prövning kan ske vid upphandling mellan statliga myndigheter. Det har dessutom vid ett flertal tillfällen konstaterats att en civilrättslig tvistemålstalan inte kan föras mellan två statliga myndigheter, se t.ex. SOU

1994:136 s. 13 och 143 f., Ds 2012:35 s. 28 f. och 88 ff., SOU 2016:82 s. 59 samt HFD 2017 ref. 66.

Tvister mellan statliga myndigheter som inte kan prövas i domstol eller i annan ordning, ska om myndigheterna inte själva kan lösa tvisten, ytterst lösas av regeringen. Det följer av den svenska rättsordningen att den nivå inom beslutsfattandets hierarki som enligt grundlag ska fatta beslut om myndigheters verksamhet också ska fatta sådana beslut om verksamheten som får konsekvenser för utförandet av dess uppdrag. Det innebär bland annat att beslut som påverkar verksamheten inte kan överlåtas till en domstol för bedömning utan särskilt stöd i lag. Detta följer också av regeringens resonemang angående överklagande av förvaltningsbeslut i förarbetena till den nya förvaltningslagen enligt vad som redovisas ovan, se prop. 2016/17:180.

Därtill krävs enligt artikel 1.3 rättsmedelsdirektivet och LOU att en leverantör har haft ett intresse av att ingå avtal i en upphandling för att talerätt ska föreligga. Av samma skäl som redovisas ovan har inte statliga myndigheter ett sådant intresse vid annan statlig myndighets upphandling. Statliga myndigheter utgör delar av samma rättssubjekt. Även detta innebär att Umeå universitet inte kan ges talerätt i nu aktuell överprövning.

Umeå universitets påstående om att den svenska katastrofmedicinska forskningen skulle bli lidande av att Socialstyrelsen inte antar universitetet som ramavtalsleverantör saknar betydelse för bedömningen av frågan om talerätt mellan statliga myndigheter. Socialstyrelsen delar heller inte Umeå universitets uppfattning att den svenska katastrofmedicinska forskningen skulle bli lidande om inte Umeå universitet blev antagen som ramavtalsleverantör vid nu aktuell upphandling. Inom det område som Umeå universitet lämnat anbud på, Katastrofmedicin – prehospital vård vid komplexa skadeområden, finns det tre aktörer - två lärosäten och en region, som kan bedriva forskning och tillhandahålla övriga tjänster som efterfrågas enligt upphandlingsdokumentet.

Påståendet från Umeå universitet tydliggör problematiken om beslut som påverkar myndigheter sinsemellan horisontellt, vilket är skäl för regeringen att slutligt avgöra tvister mellan statliga myndigheter när lagstöd för en annan hantering saknas. Om regeringen hade ansett att Umeå universitet skulle utföra det uppdrag inom kunskapscenter i katastrofmedicin som Umeå universitet klagat på, kunde regeringen ha fördelat resursen direkt till universitetet utan upphandling. Så har dock inte skett utan istället har Socialstyrelsen fått i uppdrag att verkställa det.

## 7. Bedömningen i Deponamålet saknar betydelse

Kammarrättens rättsliga bedömning i det s.k. Deponamålet handlar inte alls om talerätt i mål mellan statliga myndigheter. Den frågan berörs överhuvudtaget i det målet, utan den fråga som domstolen prövar är den om tid för överprövning av avtals giltighet. Det stämmer heller inte, som universitetet anför, att Högsta förvaltningsdomstolen vid beslutet att inte meddela prövningstillstånd i målet hade möjlighet att pröva frågan om LOU:s tillämplighet på anskaffningar mellan statliga myndigheter, men avstod, se Kammarrättens i Stockholm dom den 21 juni 2017 i mål nr 7355-16.

I målet hade Depona AB:s (Depona) ansökan om överprövning av ogiltighet av avtal inkommit för sent till förvaltningsrätten, dvs. mer än sex månader efter att kontrakt hade ingåtts. Målet avvisades därför av förvaltningsrätten i beslut den 24 oktober 2016 i mål nr 17579-15. Beslutet att avvisa ansökan överklagades till Kammarrätten i Stockholm av Depona varvid bolaget yrkade att kammarrätten skulle besluta att ansökan om överprövning var inkommen i rätt tid och att det aktuella avtalet skulle förklaras ogiltigt.

Kammarrätten gjorde i sin dom samma bedömning som förvaltningsrätten, att ansökan om överprövning hade kommit in för sent och avslog därför överklagandet. Kammarrättens slutliga bedömning handlar således enbart om frågan om beräkning av tid för ansökan om överprövning av avtals giltighet. Högsta förvaltningsdomstolen kunde därför enbart ta ställning till denna rättsfråga vid bedömningen av behovet av prövningstillstånd och således inte det som i övrigt framgår i domskälen. Det kan i övrigt nämnas att det som kammarrätten redovisar i domen om köp mellan statliga myndigheter, inte alls handlar om frågan om talerätt för statliga myndigheter i mål om offentlig upphandling. Eftersom Kungliga biblioteket, som hade köpt de digitaliseringstjänster som var aktuella vann målet, kunde myndigheten inte heller överklaga domen.

Sammanfattningsvis så hanteras inte frågan om talerätt för statliga myndigheter vid annan statlig myndighets upphandling i kammarrättens dom i Deponamålet. Domen begränsas till frågan om tid för överklagande vid ogiltigförklaring av avtal. Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd kan därför inte, på det sätt som Umeå universitet gör gällande, ges någon betydelse vid bedömningen av statliga myndigheters rätt att överklaga upphandling.

## **8. Skäl för prövningstillstånd**

### **8.1 Synnerliga skäl**

Av kammarrättens dom framgår enbart att kammarrätten tillerkänt Umeå universitet talerätt med hänvisning till att Umeå universitet är att betrakta som leverantör i den mening som avses i LOU. Att Umeå universitet kan betraktas som leverantör enligt LOU utgör dock inte i sig grund för att tillerkänna Umeå universitet talerätt.

Som Socialstyrelsen anført i sitt yttrande till kammarrätten, och som även framgår av förvaltningsrättens dom, saknar myndigheter som huvudregel möjlighet att uppträda som motparter i en rättslig process eftersom dessa är del av samma juridiska person. Såväl Socialstyrelsen som Umeå universitet är statliga myndigheter och ingår därmed i samma rättssubjekt varför Umeå universitets talan borde ha avvisats redan på denna grund.

Vidare krävs för att talerätt ska föreligga att ett avtal i upphandlingsrättslig mening ingåtts mellan parterna. Ett sådant avtal kan inte ingås mellan de två myndigheter som är aktuella i målet, vilket medför att talerätt enligt regleringen i artikel 1.3 rättsmedelsdirektivet 2007/66/EU, och därmed även LOU, inte kan anses föreligga. Umeå universitets talan borde därför ha avvisats av kammarrätten även på denna grund.

Trots detta har kammarrätten inte prövat någon av ovanstående rättsliga grunder utan enbart tillerkänt Umeå universitet talerätt med hänvisning till att Umeå universitet är att betrakta som leverantör i den mening som avses i LOU. Mot denna bakgrund finns det skäl att tro att utgången i kammarrätten beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Det finns således skäl för Högsta förvaltningsdomstolen att bevilja prövningstillstånd av detta skäl.

### **8.2 Prejudikatskäl**

Som redogjorts för ovan saknar myndigheter som huvudregel möjlighet att uppträda som motparter i en rättslig process eftersom dessa är del av samma juridiska person.

Det saknas dock vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen gällande frågan om myndigheter, trots detta, har möjlighet att uppträda som motparter till varandra vid ansökan om överprövning hos förvaltningsdomstol.

Det saknas också vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen gällande frågan om anskaffning mellan två statliga myndigheter kan utgöra ett upphandlingspliktigt avtal i unionsrättslig mening vilket även detta utgör en förutsättning för talerätt enligt artikel 1.3 rättsmedelsdirektivet 2007/66/EU, och därmed även LOU.

Det finns således skäl för Högsta förvaltningsdomstolen att bevilja prövningstillstånd även av dessa skäl.

## **9. Sammanfattning**

En rättslig process mellan myndigheter innebär att staten för talan mot sig själv, vilket inte är möjligt. Umeå universitets ansökan om överprövning ska därför i första hand avvisas.

Stockholm som ovan

Anette Hansson Ahl  
070 932 40 63  
anette@holmgrenhansson.se

Benjamin Rönne Petersen  
073 300 39 97  
benjamin@holmgrenhansson.se