



# DOM

2014-04-25

Meddelad i Stockholm

## KLAGANDE

Arbetsförmedlingen

Ombud: Advokat Ulf Djurberg och jur.kand. Natali Phalén  
Box 1050  
101 39 Stockholm

## MOTPART

Personalstrategerna i Sverige AB, 556720-9993

Ombud: Advokaterna Jennifer Berger, Pernilla Carlsson Rasiwala och  
Fredrik Elmér  
Box 1435  
111 84 Stockholm

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 11 februari 2014 i mål nr  
2268-14, se bilaga A

## SAKEN

Offentlig upphandling

---

## KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avskriver målet från vidare handläggning.

---

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-04-29	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**YRKANDEN M.M.**

Arbetsförmedlingen yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens beslut, beslutar att den förlängda avtalsspärren ska avgränsas till att omfatta enbart de 65 upphandlingar i vilka Personalstrategerna i Sverige AB lämnat anbud samt att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla för dessa upphandlingar. Till stöd för sitt överklagande anför Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

Arbetsförmedlingen upphandlar för närvarande en tjänst kallad "Introduktion till arbete". Tjänsten upphandlas genom 75 separata upphandlingar med delvis gemensamt förfrågningsunderlag för geografiskt avgränsade leveransområden över hela landet. Personalstrategerna kom in med anbud för 65 av de 75 leveransorterna. Förvaltningsrätten anger i sitt beslut att det är fråga om klart avgränsade delar i upphandlingen men har trots detta angett att den förlängda avtalsspärren gäller i hela upphandlingen eftersom andra leverantörer har ansökt om överprövning i de delar där Personalstrategerna inte har lämnat anbud. Förvaltningsrätten synes därmed bestämt att det är fråga om en enda upphandling trots att det klart och tydligt framgår av förfrågningsunderlaget att det är fråga om 75 separata upphandlingar. Förvaltningsrätten har genom sitt beslut därmed kommit att utsträcka utfallet av en överprövning i en separat upphandling till att även omfatta andra separata upphandlingar som inte berörs av överprövningen. Konsekvensen av detta beslut blir att Arbetsförmedlingen förhindras att teckna avtal i de tio upphandlingar där Personalstrategerna inte har lämnat anbud så länge överprövningen i aktuellt mål pågår, oavsett om samtliga överprövningar som omfattar de tio övriga upphandlingarna avslås. Arbetsförmedlingen måste alltså vänta med att teckna avtal till dess att samtliga domar i samtliga överprövningar har vunnit laga kraft. Detta kan inte anses rimligt eller förenligt med gällande rätt.

Förvaltningsrätten har i sitt beslut även avslagit Arbetsförmedlingens yrkande om att upphäva den förlängda avtalsspärren för de upphandlingar som överprövningen avser, dvs. de 65 orter för vilka Personalstrategerna lämnat anbud. Detta trots att Personalstrategerna gett in en nästintill blank överprövningsskrift och att Arbetsförmedlingens beslut om uteslutning grundats på såväl förfrågningsunderlag som etablerad praxis.

Arbetsförmedlingen har i yttrande till förvaltningsrätten särskilt framhållit att beslutet om uteslutning framför allt har haft sin grund i att Arbetsförmedlingen varit tvungen att häva ett större antal avtal med Personalstrategerna på grund av deras väsentliga avtalsbrott.

Personalstrategerna har trots detta inte vidtagit några rättsliga åtgärder, varför de faktiska omständigheterna som föranledde hävningarna får anses vara ostridiga. Det föreligger därmed en sådan undantagssituation som gör att det finns skäl att upphäva den förlängda avtalsspärren.

**Personalstrategerna** medger att den förlängda avtalsspärren upphävs för de tio områden (upphandlingar) som inte omfattas av deras ansökan om överprövning men bestrider bifall till överklagandet i övrigt. Till stöd för bestridandet anför Personalstrategerna bl.a. följande.

Vad gäller de 65 områden (upphandlingar) som Personalstrategerna lämnat anbud i och ansökt om överprövning av skulle ett upphävande av avtalsspärren riskera att medföra att Arbetsförmedlingens agerande i upphandlingarna inte prövas. Det vore särskilt allvarligt i ett fall som detta eftersom Arbetsförmedlingens uteslutande av Personalstrategerna riskerar att få konsekvenser även för framtida upphandlingar. Arbetsförmedlingens påstående om att Personalstrategerna har lämnat en i princip blank ansökan om överprövning stämmer inte. Att ansökan inte är så mångordig beror på att grunden för uteslutandet inte framgick av tilldelningsbeslutet eller skälen till detta och Personalstrategerna kunde därför inte utveckla vad i Arbetsförmedlingens påstående om allvarligt fel i yrkesutövningen som var felaktigt. Att Personalstrategerna ännu inte vidtagit rättsliga åtgärder med

anledning av de grundlösa hävningarna betyder inte att så inte kommer att ske eller att rätten till detta skulle ha gått förlorad.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE


Av handlingarna i målet framgår att Arbetsförmedlingen upphandlar tjänsten "Introduktion till arbete" i 75 geografiska leveransområden med delvis gemensamt förfrågningsunderlag. I förfrågningsunderlaget anges att varje geografiskt leveransområde är en separat upphandling varför utvärdering och tilldelning av kontrakt sker per upphandling/geografiskt leveransområde samt att anbud kan lämnas på en eller flera upphandlingar/geografiska leveransområden. Kammarrätten konstaterar att, oavsett om det är fråga om en eller flera upphandlingar, de olika geografiska leveransområdena är så klart avgränsade att det utan problem går att skilja dem åt.

Personalstrategernas ansökan om överprövning avser 65 av de 75 upphandlingarna/geografiska leveransområdena. Eftersom den förlängda avtalsspärren endast gäller om en ansökan om överprövning görs hos förvaltningsrätten medför Personalstrategernas ansökan om överprövning inte att en förlängd avtalsspärr inträder även för resterande tio upphandlingar/geografiska leveransområden (leveransområdena Halmstad, Helsingborg, Landskrona, Lund, Malmö, Trelleborg, Varberg, Visby, Ystad och Ängelholm). Den omständigheten att andra leverantörer ansökt om överprövning hos förvaltningsrätten avseende resterande upphandlingar/geografiska leveransområden gör inte att alla 75 områden omfattas av förlängd avtalsspärr i nu aktuellt mål. Eftersom en förlängd avtalsspärr inte gäller i de tio upphandlingar/geografiska leveransområden som inte omfattas av Personalstrategernas ansökan om överprövning borde förvaltningsrätten rätteligen ha avvisat Arbetsförmedlingens yrkande i denna del.


Det har numera framkommit att förvaltningsrätten har avgjort målet slutligt genom dom den 16 april 2014 och att Personalstrategernas ansökan om överprövning har avslagits. Härigenom har den förlängda avtalsspärren upphört att gälla. Mot denna bakgrund finner kammarrätten inte skäl att nu avvisa Arbetsförmedlingens yrkande om att förlängd avtalsspärr inte ska gälla för de tio områden som inte omfattas av Personalstrategernas ansökan. Det saknas vidare skäl att pröva Arbetsförmedlingens yrkande om upphävande av den förlängda avtalsspärren för övriga områden. Målet ska avskrivas från vidare handläggning.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).

  
Catharina Lindqvist  
kammarrättsråd  
ordförande

Catharina Abrahamsson  
kammarrättsråd

  
Christiana Lyrestam  
tf assessor  
referent



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 16

**BESLUT**  
2014-02-11  
Meddelat i Stockholm

Mål nr  
2268-14

Sida 1 (5)

Bilagga #  
AB9

### SÖKANDE

Personalstrategerna i Sverige AB, 556720-9993  
Fristadstorget 8A  
632 20 Eskilstuna

*Ombud:* Advokaterna Pernilla Carlsson Rasiwala,  
Fredrik Elmér och Jennifer Berger  
Nord & Co Advokatbyrå AB  
Box 1435  
111 84 Stockholm

### MOTPART

Arbetsförmedlingen  
Juridiska avdelningen  
113 99 Stockholm

*Ombud:* Advokat Ulf Djurberg och jur.kand. Natali Phalen  
Setterwalls Advokatbyrå AB  
Box 1050  
101 39 Stockholm

### SAKEN

Offentlig upphandling; nu fråga om upphävande av den förlängda  
avtalsspärren

---

### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten, som senare kommer att avgöra målet slutligt, avslår  
Arbetsförmedlingens yrkande om att någon förlängd avtalsspärr inte ska  
gälla i upphandlingen.

Förvaltningsrätten ger Personalstrategerna i Sverige AB tillfälle att yttra  
sig skriftligt över aktbilaga 5 **senast den 17 februari 2014**. Om inget  
yttrande kommer in till förvaltningsrätten inom denna tid kan målet  
komma att avgöras på befintligt underlag.

Dok.Id 451316

Postadress  
115 76 Stockholm

Besöksadress  
Tegeluddsvägen 1

Telefon  
08-561 680 00  
E-post:  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax  
08-561 680 01

Expeditionstid  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Arbetsförmedlingen genomför en upphandling med delvis gemensamt förfrågningsunderlag av en tjänst riktad till arbetssökande kallad "Introduktion till arbete", dnr Af-2013/189319. Tjänsten upphandlas för 75 geografiska leveransområden. Upphandlingen genomförs genom ett förenklat förfarande.

Personalstrategerna i Sverige AB (bolaget) har ansökt om överprövning av upphandlingen i fråga om 65 av de 75 geografiska leveransområdena.

Arbetsförmedlingen yrkar, såvitt nu är i fråga, att förvaltningsrätten ska besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla. Till stöd för sin talan anför den bl.a. följande. Eftersom upphandlingen i de tio delar där bolaget inte lämnat anbud inte är föremål för denna överprövning är det vare sig rimligt eller proportionerligt att låta den förlängda avtalsspärren gälla för de tio delarna. Bolaget saknar talerätt, dels eftersom tilldelningen i dessa delar inte har gått bolaget emot, dels eftersom de inte kan betraktas som leverantör på de avgränsade geografiska marknaderna. I vart fall har bolaget på de delarna varken lidit eller riskera att lida skada, eftersom det inte lämnat anbud. Det finns även skäl att förordna om att förlängd avtalsspärr inte ska gälla avseende de 65 upphandlingsdelarna som berörs av bolagets överprövning. Den upphandlande tjänsten är av väsentlig betydelse för Arbetsförmedlingens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag att underlätta för personer med långvarig hälsoproblematik att återinträda på arbetsmarknaden.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Utgångspunkter för bedömningen

I 16 kap. 8 § lagen om offentlig upphandling, LOU, anges att om en ansökan om överprövning av en upphandling har gjorts, fortsätter avtalsspärr enligt 1 § att gälla under handläggningen i förvaltningsrätten (förlängd avtalsspärr). Rätten får besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla. Syftet med bestämmelsen om förlängd avtalsspärr är att tillförsäkra att domstolen får tid att överpröva upphandlingen innan avtal ingås (se prop. 2009/2010:180 s. 124 och 355). Avtalsspärren avser alltså att tillgodose rätten till överprövning, vilket talar för att omfattningen av en ansökan om överprövning av en upphandling har betydelse för omfattningen av avtalsspärren. Med hänsyn till den upphandlande enhetens intresse av att kunna ingå avtal i de delar som inte omfattas av en överprövning framstår det inte som vare sig rimligt eller proportionerligt att en förlängd avtalsspärr med automatik ska gälla hela upphandlingen om ansökan om överprövning endast rör en del av upphandlingen. För det fall en upphandling kan delas in i avgränsade delar kan avtalsspärren inte anses gälla för de delar som inte berörs av en ansökan om överprövning (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål 8953-12 samt Asplund m.fl., Överprövning av upphandling – och andra rättsmedel enligt LOU och LUF, s. 157 f.).

För att undvika orimliga konsekvenser finns det en möjlighet för rätten att omedelbart upphäva en förlängd avtalsspärr. Ett beslut om upphävande av en förlängd avtalsspärr innebär att avtal om upphandling omedelbart får ingås. Upphävande bör endast komma i fråga i rena undantagsfall. Det torde kunna bli aktuellt t.ex. om en ansökan om överprövning saknar innehåll eller om den annars kan vara inlämnad av rent okynne (se ovan angivna förarbetsuttalanden s. 124 f. och s. 355 samt Asplund m.fl. s.159).



### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Omfattningen av den förlängda avtalsspärren*

Som ovan nämnts så har bolaget ansökt om överprövning av upphandlingen i fråga om 65 av de 75 geografiska leveransområdena. Den första frågan förvaltningsrätten har att ta ställning till är omfattningen av den förlängda avtalsspärren.

Av förfrågningsunderlaget framgår bl.a. följande. Tjänsten upphandlas för 75 geografiska leveransområden. Varje geografiskt leveransområde är en separat upphandling varmed utvärdering och tilldelning av kontrakt sker per upphandling/geografiskt leveransområde. Anbud kan lämnas på en eller flera upphandlingar/geografiska leveransområden (punkterna 1.1.3 och 1.2.1). Mot denna bakgrund uppfattar förvaltningsrätten de olika geografiska leveransområdena som klart avgränsade delar i upphandlingen.

Av handlingarna i målet framgår att bolaget inte lämnat anbud i områdena Halmstad, Helsingborg, Landskrona, Lund, Malmö, Trelleborg, Varberg, Visby, Ystad och Ängelholm. Andra leverantörer i Arbetsförmedlingens upphandling har dock ansökt om överprövning hos förvaltningsrätten i dessa tio geografiska områden. Exempelvis har Raddix Kompetens AB ansökt om överprövning bl.a. i alla dessa tio områden (förvaltningsrättens mål nr 2299-14). Mot denna bakgrund är det förvaltningsrättens bedömning att den förlängda avtalsspärren gäller för hela upphandlingen dvs. i alla de 75 geografiska leveransområdena.

#### *Fråga om den förlängda avtalsspärren ska upphävas*

Nästa fråga förvaltningsrättens har att ta ställning till är om den förlängda avtalsspärren ska upphävas.

Mot bakgrund av att ett upphävande endast ska ske i undantagssituationer anser förvaltningsrätten att det saknas skäl att, på de grunder som Arbetsförmedlingen anfört, besluta att den förlängda avtalsspärren inte ska gälla. Arbetsförmedlingens yrkande härom ska därför avslås.

#### HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

*Kaija Hultquist*

Kaija Hultquist

Rådman

Föredragande har varit Sofie Larson.