



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avdelning 3

**DOM**  
2016-06-13  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
2370-16

**SÖKANDE**

Jansson & Norin AB, 556867-8485

Ombud: Sten Lövrup  
Jansson & Norin AB  
Kungsportsavenyn 18  
411 36 Göteborg

|                  |        |
|------------------|--------|
| KONKURRENSVERKET |        |
| 2016-09-23       |        |
| Avd              |        |
| Dnr              |        |
| KSnr             | Aktbil |

**MOTPART**

Västra Götalands läns landsting  
Regionens hus  
462 80 Vänersborg

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 401161

|   |   |  |                                   |   |
|---|---|--|-----------------------------------|---|
| <b>Postadress</b><br>Box 53197<br>400 15 Göteborg | <b>Besöksadress</b><br>Sten Sturegatan 14 | <b>Telefon</b><br>031 - 732 70 00<br><b>E-post:</b> forvaltningsrattenigoteborg@dom.se<br>www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se | <b>Telefax</b><br>031 - 711 78 59 | <b>Expeditionstid</b><br>måndag – fredag<br>08:00-16:00 |
|---|---|--|-----------------------------------|---|

## BAKGRUND

Västra Götalands läns landsting/Västra Götalandsregionen (VGR) genomför en upphandling av ramavtal för juridiska tjänster – Juridiska tjänster 2016, dnr 3600-2015. Upphandlingen genomförs som ett förenklat förfarande enligt LOU:s bestämmelser om B-tjänster.

Jansson och Norin AB har ansökt om överprövning av upphandlingen och begärt att VGR inte ska få ingå avtal innan något annat har bestämts. Förvaltningsrätten har den 4 mars 2016 beslutat att bifalla Jansson och Norin AB:s yrkande om att VGR inte får ingå avtal om upphandlingen av juridiska tjänster innan något annat har bestämts.

## YRKANDEN M.M.

*Jansson & Norin AB* yrkar att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen. Bolaget anser att upphandlingen ska göras om och anför i huvudsak följande. Det krav på advokattitel som VGR ställt i förfrågningsunderlaget gynnar på ett oproportionerligt och konkurrenssnedvridande sätt advokatbyråer framför juridiska byråer som av olika anledningar valt att ställa sig utanför Sveriges advokatsamfund, samt även andra företag som har möjlighet och kapacitet att leverera kvalificerade juridiska tjänster. Ett sådant krav strider mot proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen som båda kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU. För det fall sökande hade haft möjlighet att lämna anbud i upphandlingen hade sökande också haft möjlighet att tilldelas kontraktet. Då åberopade omständigheter är sådana att de hänför sig till den konkurrensuppsökande fasen föreligger grund för att upphandlingen ska göras om.

Ett krav på advokattitel innebär att man utöver att reglera konsulternas titel även reglerar vilka typer av bolag som kan lämna anbud. Ett krav på

advokattitel innebär att endast bolag ägda av advokater, med advokater i styrelse samt som suppleanter har möjlighet att lämna anbud i rubricerad upphandling. Krav i förfrågningsunderlag måste, för att anses vara proportionerliga, vara nödvändiga för att uppnå det eftersträvade syftet.

Syftet med upphandlingen är enligt underlaget att upphandla extern kompetens i form av juridisk expertis vid arbetstoppar, i form av spetskompetens när regionen saknar kompetensen och för stöd i stora komplexa ärenden. Ett krav på advokattitel är inte nödvändigt för att uppnå detta syfte utan begränsar endast vilka leverantörer som har möjlighet att lämna anbud. För att förvärva och behålla en advokattitel krävs att man arbetar på en advokatbyrå. Därmed är t.ex. regionens egna jurister samt alla jurister som arbetar inom den offentliga sektorn förhindrade att inneha en advokattitel.

Att ställa krav på att en leverantör som ska avlasta vid tillfälliga arbetstoppar ska inneha en titel som den upphandlande myndighetens egna anställda inte har möjlighet att inneha måste anses vara att gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kravet. Advokat är en skyddad titel i Sverige, reserverad för de personer som är medlemmar i Sveriges advokatsamfund. Något rättsligt krav på att inneha titeln för att leverera affärsjuridiska råd finns dock inte. För att kvalitetssäkra att de jurister som upphandlas av regionen håller en acceptabel kompetensnivå borde regionen kunna använda sig av samma principer som man använder vid sin egen rekrytering och interna kompetenssäkring, där advokattiteln inte är möjlig att använda sig av. Den väg som regionen valt för att kvalitetssäkra de juridiska tjänster de avser att upphandla innebär en kraftigt konkurrensbegränsande åtgärd dels för vilka bolag som kan lämna anbud, dels i vilken form de ska göra detta. Det föreligger flera mindre ingripande alternativ att välja, varför kravet måste anses oproportionerligt i relation till syftet med kravet.

Kraven för att erhålla medlemskap i advokatsamfundet har varierat över tid. Kravet på exempelvis examination infördes först år 2004 och det finns således en stor mängd medlemmar som inte genomgått någon examination. Erfarenhet och utbildningsnivå är möjligt att kontrollera utan krav på medlemskap. Den tillsyn som regionen hänvisar till avseende kvalitets-säkring är advokatsamfundets disciplinnämnd. Denna nämnd utövar dock ingen tillsyn över medlemmarnas kompetens varför den internkontroll som disciplinnämnden utövar knappast kan anses vara ett lämpligt medel för att tillförsäkra att regionen erhåller kvalificerad juridisk rådgivning.

*VGR* anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Det är den upphandlande myndigheten som själv avgör vad den vill köpa. Regionen önska köpa kvalificerad juridisk rådgivning inom ett antal olika anbuds-områden. Kravet inom varje enskilt arbetsområde är att bemanningen består av minst tre jurister varav minst två är advokater. Det angivna kravet är förenligt med proportionalitetsprincipen; kravet går inte utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. Kravet är dessutom effektivt, dvs. det är möjligt att kontrollera och ägnat att leda till att det avsedda syftet uppnås. Det är fullt möjligt att kontrollera om erbjuden jurist är medlem i advokatsamfundet. Kravet är dessutom ägnat att leda till att regionen erhåller kvalificerad juridisk rådgivning.

Av 3 § Sveriges advokatsamfunds stadgar framgår följande. Till ledamot av advokatsamfundet får endast den antas som 1. har hemvist i Sverige eller i annan stat inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, 2. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete, 3. under minst tre år efter ovan nämnda kunskapsprov på tillfredsställande sätt utövat praktisk kvalificerad juridisk verksamhet, varvid han eller hon ska ha ägnat sig åt att yrkesmässigt tillhandagå allmänheten i rättsliga angelägenheter antingen som anställd hos advokat eller för egen räkning, 4. vid tiden för ansökningens

prövning tillhandagår allmänheten på sätt som avses i 3, 5. har med godkänt examensresultat genomgått av samfundet särskilt anordnad utbildning, 6. har gjort sig känd för redbarhet, och 7. även i övrigt bedöms som lämplig att utöva advokatverksamhet.

Det bör även framhållas att det i rättegångsbalken finns regler för advokatsamfundets verksamhet och om advokaters ställning i rättstaten. Rättegångsbalken ger advokatsamfundet vissa uppgifter som innebär myndighetsutövning, vilket framför allt gäller frågor om vilka som ska antas som ledamöter av samfundet och om tillsynen över advokaterna. Denna tillsyn innebär en kvalitetssäkring som inte kan erhållas på något motsvarande sätt.

Det är alltså ett rimligt förhållande mellan det eftersträvade målet och det uppställda kravet. Påståendet om att kravet på advokattiteln skulle gå längre än nödvändigt eftersom regionens egna anställda inte har möjlighet att förvärva eller inneha titeln får anses egendomligt då regionens jurister innehar en landstingskommunal tjänst och därmed enligt advokatsamfundets stadgar inte kan antas som ledamöter.

Regionen har som obligatoriskt krav på tjänsten angett att bemanningen av uppdrag inom anbudsområdena ska bestå av minst tre jurister varav minst två av dessa ska vara advokater. Detta för att erhålla rätt kompetens och därmed uppnå det eftersträvade syftet med upphandlingen, dvs. erhålla kvalificerad juridisk rådgivning inom varje enskilt anbudsområde. Det föreligger med andra ord ett rimligt förhållande mellan det eftersträvade målet och den vidtagna åtgärden. Kravet är lika för de över 5 600 medlemmarna i Sveriges advokatsamfund. Kravet kan således inte strida mot likabehandlingsprincipen, proportionalitetsprincipen eller anses vara konkurrensbegränsande.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### *Tillämpliga bestämmelser*

För upphandling av B-tjänster ska bl.a. bestämmelserna i 1 kap. 9 § LOU tillämpas (1 kap. 2 § andra stycket 1 och 15 kap. 2 § LOU).

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § första stycket LOU).

### *Utredningen i målet*

I kravspecifikationen, avsnitt 1, för upphandlingen anges bl.a. följande. Västra Götalandsregionens juridiska enhet stöttar hela VGR med rådgivning i juridiska frågor. Juridiska enheten har ett övergripande ansvar för hanteringen av juridiska frågor. Enheten består av tio jurister men ska utökas till 12 under år 2016. Härutöver finns jurister anställda på en del av VGR:s olika förvaltningar och bolag. De juridiska frågor och ärenden som uppkommer inom VGR är omfattande och med en stor bredd. VGR behöver därför från tid till annan anlita extern kompetens. Det kan vara fråga om behov av extern juridisk kapacitet då de egna resurserna inte räcker till. Det

kan även vara fråga om en spetskompetens i ärenden där VGR saknar den typen av kompetens, eller stöd i stora komplexa ärenden.

Beträffande kompetenskrav anges bl.a. följande i kravspecifikationen, avsnitt 4.2.1. Anbudsgivaren ska ange bemanning av uppdrag inom anbudsområdena som består av minst tre (3) jurister varav minst två (2) är advokater som kan tillhandahålla kvalificerad juridisk rådgivning inom varje enskilt anbudsområde.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Jansson och Norin AB gör gällande att kompetenskravet i den del det gäller krav på bemanning med minst två advokater strider mot proportionalitetsprincipen. VGR invänder mot detta och menar att kravet är förenligt med principen.

Syftet med kravet framgår av kravspecifikationen i upphandlingen och det VGR har anfört i målet. Kravet syftar till att VGR med viss grad av säkerhet ska kunna utgå ifrån att den leverantör som tilldelas kontrakt har erforderlig kompetens för att kunna tillgodose behovet av kvalificerad juridisk rådgivning. För att minska graden av osäkerhet i fråga om erforderlig kompetens har VGR valt att minst två av juristerna ska vara advokater. Begränsningen till advokater innebär i detta sammanhang, som VGR har påpekat, att vissa av de som utför tjänsterna står under direkt tillsyn av ett från leverantören fristående organ i fråga om de gör orätt eller annars förfar oredligt. Vidare finns det krav som ska uppfyllas när det gäller kompetens, redbarhet och lämplighet för att en person ska antas till advokatsamfundet och därmed kunna verka som advokat.

Enligt förvaltningsrättens mening finns det en tydlig och adekvat koppling mellan kravet, minst två advokater, och kontraktsföremålet, kvalificerad

juridisk rådgivning. Med de önskemål om att begränsa osäkerheten i fråga om leverantörens kompetens att tillgodose behovet av kvalificerad juridisk rådgivning som VGR har, framstår kravet som nödvändigt. Det har med andra ord varit nödvändigt att ställa kravet för att få till stånd en sådan oberoende tillsyn som följer av att en jurist verkar som advokat. I detta sammanhang kan också konstateras att VGR:s val att försäkra sig om att tjänsten tillhandahålls med viss kvalitet genom att utnyttja att den tillhandahålls under tillsyn, är ett val som ligger inom ramen för en upphandlande myndighets frihet att bestämma kontraktsföremålet. Som Jansson och Norin AB konstaterat innebär kravet negativa konsekvenser för tjänsteleverantörer som erbjuder kvalificerad juridisk rådgivning genom personer som inte är advokater. De negativa konsekvenserna kan dock inte anses oproportionerliga i förhållande till ovan beskrivna syften med kraven.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att det ställda kravet att minst två av tre jurister ska vara advokater inte strider mot proportionalitetsprincipen. Det Jansson & Norin AB har anfört i målet utgör således inte tillräckliga skäl för ingripande mot upphandlingen enligt 16 kap. LOU. Ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1 B LOU)

Mattias Almqvist  
Rådman

Föredragande i målet har varit förvaltningsrättsnotarien Erica Schweder.





## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.