

PM 2003 RI (Dnr 125-2175/2003)

Yttrande i mål om laglighetsprövning av kommunstyrelsens beslut den 27 juni 2003, § 2, om påbörjande av upphandling av utrustning, system och tjänster för hantering av miljöavgifter/trängselavgifter

Remiss från Länsrätten i Stockholms län

Remisstid 9 september 2003. Anstånd beviljad till 26 september 2003

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Kommunstyrelsen i Stockholm fattade den 27 juni 2003, § 2, beslut om påbörjande av upphandling av utrustning, system och tjänster för hantering av miljöavgifter/trängselavgifter. Beslutet har överklagats av bl.a. oppositionsborgarrådet Sten Nordin. Länsrätten har förelagt staden att yttra sig över överklagandena. I målet har tidigare yrkats verkställighetsförbud, vilket Länsrätten avslagit.

Remiss

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret där juridiska avdelningen har utarbetat ett förslag till yttrande.

Stadsledningskontoret föreslår i tjänsteutlåtande av den 4 september 2003 att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in till Länsrätten med anledning av laglighetsprövningen – *bilaga 1*.

Mina synpunkter

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 18 september 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrädsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå stadsledningskontorets förslag till yttrande
2. som yttrande till Länsrätten i Stockholms län återopva vad som anförts nedan.

Länsrätten har att bedöma frågan om kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut den 2 respektive den 27 juni 2003 angående försöksverksamhet med miljö/trängselavgifter står i överensstämmelse med gällande lag. Ändå saknas det i förslaget till yttrande en ordentlig hänvisning till vilket lagrum kommunens beslut stöder sig på.

Argumentationen bygger istället på den märkliga friskrivningsformuleringen i beslutet. Genom denna distinktion, att själva invigningen av biltullssystemet är beroende av riksdagsbeslut, försöker man argumentera för att staden har en rätt att fatta beslut om upphandling och andra åtgärder för att färdigställa och upprätta ett system för upptagande av den nya statliga skatten. Detta system skulle således vara olagligt att använda, men inte att upphandla eller upprätta. Det är en orimlig hållning som inte heller är i överensstämmelse med gällande rätt.

Beslutet strider mot lag

Varken kommunallagen eller regeringsformen är exempel på dispositiv lagstiftning. Beslut som fattas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse måste ha stöd i lag. Saknas detta kan beslut inte fattas. Som framgår av det av borgarrådet återopade tjänsteutlåtandet, syftar de beslutade åtgärderna till ”att följa lagstiftning som förväntas komma”. Det säkraste sättet för att uppnå denna mycket hedervärda ambition borde ju vara att invänta denna kommande lagstiftning.

Den svenska beslutsprocessen hamnar sällan i dessa juridiska skymningszoner eftersom rikets beslutsnivåer är så tydligt reglerade i regeringsformen (RF). I dess 8 kap 3 § framgår att föreskrifter om skatt till staten skall meddelas genom lag. Delegering till kommunen är endast möjlig genom lagstiftning.

Det överklagade beslutet har fattats utan den föregående lagstiftning som krävs enligt Regeringsformen. Alltså strider det mot gällande lag.

Beslutet har inte tillkommit i laga ordning

Vid andra politiskt kontroversiella frågor som riksdagen ensam råder över är det självklart för de kommunala beslutande organen att först invänta ny lagstiftning innan den kommunala nivån fattar exekutiva beslut om åtgärder från kommunens sida. I samband med lagstiftningsarbetet får kommuner tillfälle att ge sina synpunkter vid de ordinarie remissrundorna.

Ett praktiskt exempel på hur beslutsgången är tänkt att fungera är frågan om sprututbyte. De landsting som vill inleda sådana projekt har givetvis ännu inte inlett vare sig upphandlingar eller andra förberedande åtgärder, helt enkelt därför att de nödvändiga besluten från regering och riksdag ännu inte fattats.

Ett annat exempel är den folkomröstning som just genomförts i Örkellunga kommun om att införa ett kommunalt vårdnadsbidrag. Genom lag har riksdagen förbjudit kommuner att införa ett sådant vårdnadsbidrag. Örkellunga kommun har böjt sig för det faktum att svensk lag ska gälla, även om den politiska majoriteten i kommunen har en annan uppfattning. Alltså fattar kommunen inga beslut om att införa ett kommunalt vårdnadsbidrag innan riksdagen ändrat lagen.

Det nu överklagade fullmäktigebeslutet i Stockholm grundar sig inte på ett föregående riksdagsbeslut eller lag och således har det inte tillkommit i laga ordning.

Beslutet rör något som inte är en kommunal angelägenhet

Det överklagade beslutet handlar om att inleda en verksamhet som ska ta upp en ny statlig skatt. Statliga skatter är per definition inte en kommunal angelägenhet, såvitt det inte finns en delegering som säger att så är fallet. Att en kommun fattat beslut om att genomföra ett försök med en ny statlig skatt innan riksdagen stiftat nödvändig lag, har såvitt vi känner till aldrig tidigare hänDet föredragande borgarrådets försök att hänvisa till tilläggsdirektiv till och delbetänkande från Stockholmsberedningen, partiöverenskommelser mellan riksdagspartier, skrivningar i vårpropositionen samt tillsättningar av samordningstjänster för att genomföra projektet med trängselavgifter, saknar juridisk bäring och förtar inte det faktum att riksdagen först måste fatta beslut om att delegera beslutanderätt till kommunen innan kommunen kan fatta beslut.

Den återopade grunden för besluten i fullmäktige och kommunstyrelsen begränsar sig till en punkt i ett samarbetsavtal mellan regeringen och två samarbetspartier. Förutom att det juridiska värdet av detta avtal är obefintligt i frågan om laglighetsprövning, så är det politiska läget i landet dessutom sådant att regeringens samarbete med miljöpartiet och vänsterpartiet är satt under hård press. Det är alltså högst osäkert om det någonsin kommer en proposition från regeringen med det innehåll som majoriteten i Stockholm hoppas på.

När det gäller den mandatmässiga situationen i riksdagen är det för övrigt noterbart att det parlamentariska läget inte på något sätt tyder på att det finns majoritet för att införa den nya skatten. Hos de socialdemokratiska ledamöterna från Stockholms län är motståndet mot avgifterna utbrett, vilket visat sig av de svar som lämnats till media.

Majoriteten vill att staden ska använda skattemedel för att utreda, upphandla och administrera ett system som är olagligt att använda. Kommunallagen syftar till att på ett tydligt sätt avgränsa den kommunala kompetensen, inte minst för att skydda kommunmedlemmarnas intresse av att skattemedel inte försnillas på verksamheter som inte är kommunala angelägenheter.

När det gäller frågan om trängselavgifter/biltullar är det självklart så att majoriteten kan lägga resurser på att politiskt söka påverka de beslut som åligger regering och riksdag att fatta. Men att som nu sker använda kommunala resurser på planer, placera och att bygga upp ett system för upptagande av en statlig skatt, som staten ännu inte fattat beslut om, kan inte vara en kommunal angelägenhet. Det är istället att vida överskrida den kommunala beslutskompetensen.

Föredragande borgarråd vill att länsrätten ska grunda sitt ställningstagande på grunder helt bortom allmänt vedertagna rättskällor, på ett påstått och förväntat majoritetsförhållande i Sveriges riksdag och på en ännu icke presenterad utredning till en ännu icke presenterad proposition till en ännu så länge obefintlig lagstiftning.

Detta är motsatsen till maktutövning under lagarna. Det är maktutövning som föregriper lagarna och som för medborgarna framstår som både oförutsägbar och godtycklig.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Den politiska hanteringen av trängselavgifterna har slagit alla rekord i slafsighet och politisk ohederlighet. Socialdemokraterna och Annika Billström fick väljarnas förtroende att inte införa trängselavgifter. Efter valet svek socialdemokraterna sitt löfte till stockholmarna och gjorde upp med miljöpartiet och vänsterpartiet om att trots allt införa trängselavgifterna. Därefter har staden på ett exempellöst sätt forcerat fram ärendet, utan rimliga remisstider och sedvanliga beslutstider. Den hafsiga hanteringen präglar tyvärr även förslaget till yttrande till länsrätten avseende de många överklaganden av fullmäktiges och kommunstyrelsens beslut som gjorts av medborgare och folkvalda.

Föredragande borgarråd vill att länsrätten ska grunda sitt ställningstagande på grunder helt bortom allmänt vedertagna rättskällor, på ett påstått och förväntat majoritetsförhållande i Sveriges riksdag och på en ännu icke presenterad utredning till en ännu icke presenterad proposition till en ännu så länge obefintlig lagstiftning.

Detta är motsatsen till maktutövning under lagarna. Det är maktutövning som föregriper lagarna och som för medborgarna framstår som både oförutsägbar och godtycklig.

ÄRENDET

Kommunstyrelsen i Stockholm fattade den 27 juni 2003, § 2, beslut om påbörjande av upphandling av utrustning, system och tjänster för hantering av miljöavgifter/trängselavgifter. Beslutet har överklagats av bl.a. oppositionsborgarrådet Sten Nordin. Länsrätten har förelagt staden att yttra sig över överklagandena. I målet har tidigare yrkats verkställighetsförbud, vilket Länsrätten avslagit.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret där juridiska avdelningen har utarbetat ett förslag till yttrande.

Stadsledningskontoret föreslår i ett tjänsteutlåtande av den 4 september 2003 att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in till Länsrätten med anledning av laglighetsprövningen – *bilaga 1*.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Kommunstyrelsens beslut den 27 juni 2003, § 2, om påbörjande av upphandling har överklagats av oppositionsborgarrådet Sten Nordin, Maria Spets (vd i Motormännens riksförbund) och David Kudrén. Maria Spets och David Kudrén yrkade även att länsrätten skulle besluta om inhibition av beslutet. Beredd tillfälle därtill yttrade sig staden över David Kudréns inhibitionsyrkande, bil 2. Genom beslut som meddelades den 14 och 15 juli 2003, avslog länsrätten båda inhibitionsyrkandena, bil 3 och 4.

Länsrätten har nu förelagt staden att yttra sig över samtliga överklaganden inför ett avgörande i huvudfrågan.

Sten Nordin och Maria Spets har anfört att kommunstyrelsens beslut strider mot nu gällande lag eller annan författning och att beslutet rör en icke-kommunal angelägenhet. Som David Kudréns överklagande får förstås är grunderna för hans överklagande att det strider mot lag att upphandla utrustning och tjänster med hänsyn till att miljöavgifter/trängselavgifter är olagliga och att det inte är en kommunal angelägenhet.

I bilagda förslag till yttrande bemöts vad klagandena har anfört.

Bilagor

Bilaga 1	Förslag till yttrande,
Bilaga 2	Yttrande över inhibitionsyrkandet,
Bilaga 3	Länsrättens beslut 2003-07-14,
Bilaga 4	Länsrättens beslut 2003-07-15,
Bilaga 5-7	Överklagandeskrifter från: Sten Nordin, Maria Spets och David Kudrén.

Till
Länsrätten i Stockholms län
Box 171 06
104 62 STOCKHOLM

Mål nr 12788-03

Sten Nordin mfl./ . Stockholms kommun (nedan staden)

Ang laglighetsprövning

Beslutet

Kommunstyrelsen beslutade den 27 juni 2003, § 2, i ärende om påbörjande av upphandling av utrustning, system och tjänster för hantering av miljöavgifter/trängselavgifter, följande.

1. Stadsledningskontorets förslag för genomförande av upphandlingen godkänns.
2. Principerna för "underlag för anbudsansökan" för upphandling av miljöavgiftssystem godkänns.
3. Stadsdirektören får i uppdrag att genomföra erforderliga justeringar i "underlag för anbudsansökan".
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag att, efter genomförd prövning av inkomna anbudsansökningar, överlämna förslag till beslut om vilka leverantörer som skall inbjudas att delta i upphandling.
5. Stadsledningskontoret får i uppdrag att, efter genomförd prövning av inkomna anbudsansökningar, överlämna förslag till beslut om förfrågningsunderlagets slutliga utformning.

Överklaganden

Fullmäktiges beslut har överklagats av oppositionsborgarrådet Sten Nordin, Maria Spets (vd i Motormännens riksförbund) och David Kudrén.

Inställning

Staden bestrider klagandenas yrkanden om att kommunstyrelsens beslut skall upphävas. Staden gör i första hand gällande att överklagandena skall avvisas eftersom det överklagade beslutet inte kan bli föremål för laglighetsprövning, dels på grund av att beslutet är av rent verkställande art, dels på grund av att beslutet rör upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), varför beslutet inte kan överklagas genom laglighetsprövning.

Grunder för överklagandena

Sten Nordin och Maria Spets har som grunder för sina överklaganden åberopat att beslutet strider mot lag och att det rör en icke-kommunal angelägenhet.

Som David Kudréns överklagande får förstås är grunderna för överklagandet att det strider mot lag att upphandla utrustning och tjänster med hänsyn till att miljöavgifter/trängselavgifter är olagliga och att det inte är en kommunal angelägenhet.

Bemötande

Kommunfullmäktige i Stockholm beslutade den 2 juni 2003, § 18, följande.

1. Genomförandet av ett försök med miljöavgifter i Stockholms stad godkänns enligt den utformning som föredragande borgarråd redogör för. Detta under förutsättning att riksdagen fattar beslut om en lagstiftning som möjliggör detta.

2. Kommunstyrelsen i Stockholms stad får i uppdrag att genomföra upphandling på det sätt som stadsledningskontoret föreslagit i sitt tjänsteutlåtande. Slutligt förfrågningsunderlag underställs kommunstyrelsen i början av juli.

Som framgår av fullmäktiges beslutspunkt 2 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att genomföra upphandlingen enligt stadsledningskontorets förslag. Det nu överklagade beslutet avser godkännande av stadsledningskontorets förslag till genomförande av upphandlingen. Enligt stadens uppfattning är det nu överklagade beslutet av rent verkställande art, verkställande av Kommunfullmäktiges beslut punkten 2. Det kan därför inte överklagas genom laglighetsprövning (10 kap 2 § 2 p kommunallagen).

Som framgår av kommunstyrelsens beslut avser det genomförande av upphandling av utrustning, system och tjänster för hantering av miljöavgifter/trängselavgifter. Beslutet innebär att upphandlingen skall genomföras som en förhandlad upphandling enligt LOU. Vidare avser beslutet bl a ett godkännande av underlag för anbudsansökan (ansökningsinbjudan), ett led i upphandlingen.

I 10 kap 3 § kommunallagen stadgas att föreskrifterna i 10 kap kommunallagen inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Av 7 kap 5 § LOU följer att ett beslut på vilket den lagen är tillämplig inte får överklagas genom laglighetsprövning. Beslutet kan således inte heller med tillämpning av 10 kap 3 § kommunallagen och 7 kap 5 § LOU bli föremål för laglighetsprövning.

Staden hemställer alltså att länsrätten avvisar överklagandena. För det fall länsrätten finner att överklagandena skall prövas anför staden följande.

Bemötande i sak

Sten Nordin och Maria Spets har bl a anført att det - mot bakgrund av att miljöavgifterna/trängselavgifterna kräver riksdagsbeslut, vilket inte finns i dagsläget - ”inte kan anses förenligt med kommunallagen att en kommun inleder ett upphandlingsförfarande där förutsättningar och kravspecifikationer helt är beroende av framtida riksdagsbeslut”. De har också anført att beslutet bör upphävas eftersom kommunstyrelsen har beslutat om att upphandla ett biltullssystem trots att det är olagligt att sätta upp biltullar och då en kommun inte får ta ut statliga avgifter. David Kudrén har bl a anført att miljöavgifter är olagliga, att det inte kan ankomma på en kommun att upphandla utrustning och tjänster för olagligt ändamål och att det inte kan beaktas att svensk lag troligen kommer att ändras. Vidare har han anført att miljöavgifter/trängselavgifter torde strida mot gemenskapsrätten.

Häremot får staden anføra följande.

Såväl fullmäktiges godkännande av genomförandet av försök med miljöavgifter/trängselavgifter i Stockholms stad som kommunstyrelsens beslut beträffande upphandling av utrustning m m för försøket, utgør förberedelser inför genomförandet av den förväntade lagstiftningen på området.

Fullmäktiges beslut om genomförande av försøksverksamheten är uttryckligen villkorat av riksdagens beslut om erforderlig lagstiftning.

När det gäller kommunstyrelsens beslut, får staden peka på att det i underlaget för anbudsansökan anges att ett fullföljande av upphandlingen förutsätter att samtliga erforderliga beslut som krävs för att införa miljöavgifter/trängselavgifter och genomföra försøksverksamheten har fattats av riksdagen och/eller regeringen. Vidare framgår av underlaget att om så inte är fallet kommer upphandlingen inte att fullföljas. Av tjänsteutlåtandet framgår också att kommunen avser att anpassa upphandlingen till den kommande lagstiftningen. Beslutet kan således inte anses strida mot lag, varken mot kommunallagen eller annan lagstiftning.

Till bemötande i övrigt av vad klagandena har påstått och anført beträffande beslut om statlig skatt, miljöavgifters/biltullars laglighet, David Kudréns åberopande av gemenskapsrätten samt frågan om beslutet rör en kommunal angelägenhet, hänvisar staden till och åberopar vad staden anført, dels i den tidigare inlagen angående inhibition, dels till vad staden anför i det (samtidigt

med inlagen i detta mål) ingivna yttrande i huvudfrågan i länsrättens mål nr 10407-03 som avser laglighetsprövning av ovan nämnda fullmäktigebeslut av den 2 juni 2003. .

Vad som i sistnämnda inlaga anförs av staden till stöd för att fullmäktigebeslutet är lagligt och rör en angelägenhet för Stockholms kommun, gäller på motsvarande sätt även kommunstyrelsens beslut om påbörjande av upphandling. Enligt stadens uppfattning utgör det alltså en kommunal angelägenhet för Stockholms stad, och kan inte anses i övrigt strida mot lag - att på sätt som skett genom det här överklagade beslutet förbereda en upphandling av utrustning som behövs vid ett genomförande av försök med miljöavgifter/trängselavgifter inom stadens eget område.

Sammanfattningsvis menar alltså staden att överklagandena i första hand skall avvisas, och i andra hand att överklagandena skall avslås eftersom klagandena inte har anfört några omständigheter som innebär att det överklagade beslutet med tillämpning av 10 kap 8 § kommunallagen kan anses olagligt.