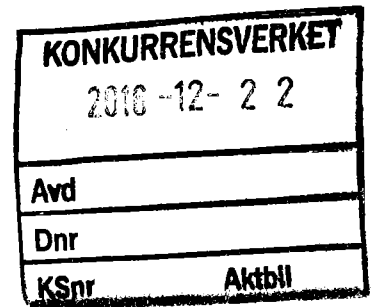




**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

DOM
2016-12-22
Meddelad i Uppsala

Mål nr
1756-16 E



SÖKANDE

Knowit Karlstad AB, 556515-8069
Västra Torggatan 18
652 24 Karlstad

Ombud: Advokat Mikael Engström och Jur. kand. Peter Riiga
Advokatfirman Cederquist KB
Box 1670
111 96 Stockholm

MOTPART

Uppsala kommun
753 75 Uppsala

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Dok.Id 196860

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853 751 48 Uppsala	Kungsgatan 49	018-431 63 00 E-post: forvaltningsrattenuppsala@dom.se www.forvaltningsrattenuppsala.domstol.se	018-10 00 34	måndag-fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Uppsala kommun har genomfört upphandling avseende ”E-arkiv som produkt”, dnr KSN-2015-0702. I tilldelningsbeslut den 24 mars 2016 antogs anbud från att annan anbudsgivare än Knowit Karlstad AB (bolaget).

YRKANDEN M.M.

Bolaget ansöker om överprövning och yrkar att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny utvärdering genomförs varvid anbudet från R2B Software AB (R2B) inte beaktas.

Till stöd för sin talan anför bolaget bland annat följande. R2B:s anbud uppfyller inte upphandlingens samtliga ska-krav och borde rätteligen ha förkastats.

Krav på funktion för utlämnande

Av förfrågningsunderlagets punkt 5.1.2 följer att anbudsgivaren ska beskriva hur det erbjudna systemet möter ett antal generella krav på funktionalitet för e-arkiv, däribland en funktion för utlämnande. Kravet innebär att det offererade systemet ska innehålla en funktion för utlämnande av handlingar till allmänheten eller till någon av kommunens verksamheter samt att åstadkommandet av denna funktion ska beskrivas i anbudet. I R2B:s anbud finns ingen uppgift om att en sådan funktion finns, än mindre någon beskrivning av hur en sådan funktion åstadkoms. Kommunen hänvisar till en figur i R2B:s produktbilaga och påstår att förekomsten av begreppet ”DIP” vid en pil dragen till begreppet ”Consumer” visar att R2B:s system har en funktion för utlämnande. Begreppet ”DIP” utgör i Open Archival Information System (OAIS) en benämning på vad som helst som överförs från ett e-arkiv och begreppet ”Consumer” utgör i OAIS en benämning på endera eller flera av externa eller interna personer eller system som interagerar med e-arkivet. Förekomsten av termerna ”DIP” och ”Consumer” utgör inte i sig en funktion för utlämnande av handlingar. Det enda som förekomsten av ”DIP”

och "Consumer" säger är att någon form av information på något sätt i något sammanhang kan överföras från e-arkivet. För att kommunen ska kunna dra slutsatsen att R2B:s system har en funktion för utlämnande av handlingar på det sätt som kravet syftar till krävs att systemet härutöver ger användaren åtkomst till information, genom att användaren ges funktionerna att söka (fråga), få ett sökresultat (svar) och därefter begära en leverans av informationen i fråga (beställning). För att R2B:s system ska innefatta en funktion för utlämnande krävs med andra ord att systemet kan ge användaren åtkomst till information enligt vad som nu sagts. För att R2B dessutom ska uppfylla det andra ledet av kravet krävs härutöver en beskrivning av hur denna åtkomst till information åstadkoms. I anbudstext i R2B:s produktbilaga beskrivs nämnda åtkomst förvisso men då till tydliggörande av att en sådan funktion inte finns. R2B har inte kunnat förutspå hur en funktion för åtkomst (dvs. funktion för utlämnande) ska vara beskaffad, och har därför inte försett systemet med någon sådan funktion. För att skapa denna funktion måste kommunen, uppges det, bygga ut systemet med nya åtkomstmöjligheter. Inte heller i övrigt framgår något som utgör en funktion för utlämnande. I produktbilagan anges vidare att själva sökresultatet kan exporteras. Sökresultatet är en lista över de arkiverade handlingar som motsvarar sökningen, inte handlingarna i sig. Funktionen att exportera denna lista på sökträffar utgör alltså inte en funktion för utlämnande av handlingar. Det beskrivs vidare att det finns funktioner som låter användare söka, bläddra och generera rapporter, dock inte hämta handlingar för utlämnande. Det anges även en funktion att skapa utleveranser i form av s.k. FGS-paket, vilka utgör informationspaket för överföring mellan olika system och vars innehåll därmed inte utan ytterligare funktioner kan tillgodogöras användaren. Det listas även ett antal Marshalprodukter — såsom Marshal Signaller, Archiver, OAI Portal samt OAI-PMH — som bland annat möjliggör funktioner för sökning, förteckning och rapportgenerering, dock inte funktioner för utlämnande. De övriga delarna som hänvisas till rör programmeringsgränssnitt. Det är i detta sammanhang viktigt att notera att ett programme-

ringsgränssnitt (eller API) är en funktion som möjliggör för olika program att samverka med varandra. Ett programmeringsgränssnitt avser emellertid inte någon funktionalitet för användare av systemet, t.ex. arkivarien. För att arkivarien ska kunna använda en viss funktion, såsom en funktion för utlämnande, krävs i stället en funktion i ett användargränssnitt (dvs. funktioner som låter användaren peka och klicka på funktioner på sin skärm). Sålunda beskrivs i R2B:s produktbilaga en möjlighet att exponera arkivbeståndet genom "egna öppna API:er", dvs. programmeringsgränssnitt. Det som därefter beskrivs om "öppna gränssnitt" avser ytterligare funktioner i programmeringsgränssnitt, inte användargränssnitt. Det innebär att arkivarien, med R2B:s system, inte kan få fram exempelvis en bygglovshandling ur arkivet utan att först skapa (programmera) ett program. R2B har således inte beskrivit en funktionalitet som motsvarar vad som i lekmannatermer benämns utlämnande. I tekniska termer har R2B i stället beskrivit funktionalitet för programmerare att skapa en funktion för utlämnande. Kommunen påstår att "kravet är generellt till sin art, dvs. avser funktionalitetens förekomst" och att funktionaliteten provas först i senare steg av utvärderingen. Det framgår dock klart och tydligt att kravet avser såväl funktionalitetens förekomst, dvs. funktionen finns, som en beskrivning med bild och text avseende funktionen opererar. Om kravet endast hade avsett förekomsten av en funktionalitet hade det rimligen inte behövts beskrivas något till uppfyllande av kravet. I sådant fall hade det räckt med att kryssa för rutan intill "kravet uppfylls". För att uppfylla nu aktuellt krav har emellertid därutöver krävts att anbudsgivaren i anbudet ska beskriva hur ovanstående uppfylls. Det står således klart att kravet inte endast har avsett funktionalitetens förekomst utan även en beskrivning av själva funktionaliteten som visar att kravet uppfylls. R2B:s anbud saknar en beskrivning av hur kravet på funktion för utlämnande uppfylls och kommunen har inte förmått peka ut något avsnitt i R2B:s anbud som – läst för sig eller tillsammans med andra avsnitt – beskriver en funktion för utlämnande av handlingar.

Krav att kunna ta bort strukturelement

Kravet i punkt 5.3.11 syftar till att säkerställa att en användare av systemet kan göra förändringar i arkivredovisningsstrukturen. En arkivredovisningsstruktur beskrivs traditionellt i en trädstruktur. Trädet består av övergripande strukturelement (t.ex. verksamhetsområdet "Vård och omsorg") med flera underliggande strukturelement på två eller tre nivåer (t.ex. processgruppen "Familjerätt" och, därunder, processen "Handlägga adoptioner"). Ofta uppstår ett behov av att ändra eller att ta bort strukturelement. Det kan t.ex. röra sig om att rätta felaktigheter där en processgrupp har getts fel namn, eller att en process ska tas bort för att ett uppdrag har lyfts bort från kommunens kompetens. Det är då angeläget att det finns en funktionalitet i systemet som medger detta, och i synnerhet att strukturelement kan tas bort på samtliga nivåer, eftersom element som tas bort på en högre nivå kan medföra att element på en lägre nivå behöver tas bort eller flyttas. För att uppfylla kravet måste anbudsgivaren följaktligen offerera ett system som bland annat kan ta bort strukturelement på samtliga nivåer, samt inkomma med beskrivning av funktionen ifråga. R2B beskriver i sitt anbud hur det erbjudna systemet kan "skapa" och "ändra" strukturelement. Det framgår dock inte någonstans i anbudet att det erbjudna systemet kan ta bort strukturelement. Det förefaller ostridigt att R2B i sitt anbud inte har angett att strukturelement kan tas bort och det torde därmed stå klart att kravet inte uppfylls. För att uppfylla kravet krävs två saker. För det första krävs en bekräftelse av att kravet uppfylls. För det andra ska uppfyllande av kravet beskrivas med bild och text. Att R2B har kryssat för att kravet uppfylls är således ett ofullständigt svar. Kommunen menar att kravet blott uttrycker en efterfrågan av (bekräftelse på) en funktionalitet som tillåter kommunen att fullgöra sin arkivredovisning "på erforderligt sätt". Det framgår dock klart och tydligt av kravet vilken beskrivning som har krävts, nämligen att det ska gå att ta bort strukturelement. Lika uppenbart är det att R2B:s allmänt hållna angivelse om stöd för underhåll av arkivredovisningen inte möter detta tydliga krav. Kommunen påstår felaktigt att en rensning av arkivets register och

borttagning av metadata i samband med gallring av arkivobjekt skulle innebära att även strukturelement tas bort. Funktionen gallring av arkivobjekt tar dock överhuvudtaget inte sikte på strukturelement. Gallringen avser nämligen arkivinhåll, dvs. arkivets handlingar jämte register och metadata. Strukturelement är däremot en del av klassificeringsstrukturen, vilken är fristående från själva arkivinhållet. En gallring av arkivobjekt, inbegripet register och metadata, påverkar därför inte alls klassificeringsstrukturen och därmed inte heller strukturelementen. R2B:s beskrivning av gallring av arkivobjekt avser inte strukturelement (klassificeringsstrukturen), och R2B har därmed inte uppfyllt det obligatoriska kravet på funktionalitet för att ta bort strukturelement. Den enda rimliga tolkningen av R2B:s anbud är att det är metadata avseende gallrade handlingar som kan tas bort i samband med gallring. Sådana metadata utgör dock inte strukturelement. Att begreppet gallring avser gallring av handlingar, dvs. arkivinhåll/-bestånd/-objekt, är allmänt vedertaget men följer redan av 10 § arkivlagen (1990:782) samt definitionen "gallra" i 2 kap. Riksarkivets författningssamling (RAFS 2008:4). Vad gäller R2B:s anbud i denna del framgår klart och tydligt att det är fråga om gallring av arkivobjekt, samt att dessa "tas bort ur arkivbeståndet och filerna flyttas till den uppsatta gallringspapperskorgen". Begreppet strukturelement, även benämnt strukturenhet, avser en del av verksamhetsbeskrivningens klassificeringsstruktur. Klassificeringsstrukturen är i sin tur en representation av kommunens verksamhet som används vid upprättande av arkivförteckningen. Strukturelement är således inte metadata om handlingar, utan om verksamheten i vilken handlingarna uppstår. R2Bs funktion för att ta bort handlingars metadata vid gallring innebär därför ingalunda en funktion för att ta bort strukturelement. En gallringsfunktion där även strukturelement tas bort vore för övrigt orimlig i sig. Strukturelementen är beskrivningar av kommunens verksamhet på olika nivåer, t.ex. verksamhetsområden och processer. Därmed vore det närmast otänkbart att ett strukturelement skulle ändras vid gallring. Detta skulle nämligen innebära att t.ex. själva processen i vilken beslutshandlingar har avsatts skulle tas bort från

verksamhetsbeskrivningen vid gallring av beslutshandlingarna. Den arkivredovisningsmässiga följderna av en sådan "gallring" vore att kommunen aldrig skulle ha fattat några beslut inom den aktuella processen. Det nyss sagda följer även av Riksarkivets vägledning, i vilken anges att klassificeringsstrukturen ska vara en renodlad verksamhetsbeskrivning som är stabil över tid. Själva syftet med att på detta sätt hålla uppgifter om verksamheten åtskilda från uppgifter om handlingslagen och deras förvaring anges vara att klassificeringsstrukturen inte ska behöva ändras när åtgärder med handlingar vidtas (t.ex. vid gallring). Eftersom det är en grannliga uppgift att lägga upp en klassificeringsstruktur bör, av lätt insedda skäl, ändringar av denna vidtas endast för att korrigera misstag och det helst innan klassificeringsstrukturen tas i bruk. Om kommunens påstående vore sant skulle en gallring av handlingar som har avsatts i en viss del av verksamheten ta bort motsvarande strukturelement i klassificeringsstrukturen. En gallring av adoptionshandlingar skulle således innebära att kommunen aldrig hade handlagt några ärenden inom processen "handlägga adoptioner". Detta innebär naturligtvis en överhängande risk för oavsiktliga ändringar i verksamhetsbeskrivningen.

Det är inte heller tillräckligt att hänvisa till Riksarkivets generella föreskrifter om redovisning av arkiv till besvarande av att ett specifikt krav på ett e-arkivs funktionalitet uppfylls. RAFS 2008:4 är inte, och kan inte läsas som, en kravspecifikation för system som hanterar klassificeringsstrukturer. En allmänt hållen hänvisning till denna generella föreskrift kan således inte tas till intäkt för att kravet uppfylls. Inte heller ger bestämmelsen i 6 kap. 12 § RAFS 2008:4 stöd i sak för att kommunens krav uppfylls. Kommunens krav innebär i sak att det ska vara möjligt att ta bort strukturelement. Bestämmelsen i RAFS 2008:4 föreskriver inte något om detta men innebär dock i sak att strukturenheter vid ändringar i verksamheten får läggas till eller avslutas. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att gamla och nya strukturenheter som har ett nära samband ska relateras till varandra, samt av tredje

stycket att en (gammal) beteckning inte får återanvändas inom samma struktur. Med gamla strukturenheter avses avslutade strukturenheter, inte borttagna. Även om den allmänt hållna hänvisningen till RAFS 2008:4 skulle vara tillräcklig för att visa kravuppfyllelse, vilket i sig bestrids, gäller således att den aktuella bestämmelsen i föreskrifterna ändå inte avser det förhållande som kommunens krav tar sikte på. Syftet med kravet på att strukturelement ska kunna tas bort är tydligt. Eftersom det är en grannlaga uppgift att lägga upp en klassificeringsstruktur för ett e-arkiv krävs också en möjlighet att korrigera misstag eller andra fel innan strukturen tas i bruk. Det är alltså fråga om att ta bort beståndsdelar i den klassificeringsstruktur som myndigheten använder för att klassificera olika slags handlingar och redovisa sitt arkiv. Kommunen gör även gällande att R2B skulle ha uppfyllt kravet genom möjlighet till gallring av arkivobjekt samt rensning av arkivets register. Gallring av arkivobjekt avser emellertid att ta bort arkiverade handlingar, dvs. något helt annat än strukturelement. Denna funktion är således inte relevant för uppfyllande av kravet. Inte heller innebär en möjlighet att rensa arkivets register att kravet uppfylls.

Hantering av olika typer av inskränkingsbehov

Av förfrågningsunderlagets punkt 5.9.10 framgår ett krav på informationsklassificering som syftar till att kunna inskränka tillgången till sådana handlingar som, pga. olika skäl, måste hanteras på visst föreskrivet sätt. Systemet ska kunna inskränka tillgången till handlingar med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov. Att så är fallet beror på att tillgången till en handling kan behöva inskränkas med hänsyn till t.ex. sekretess, men även pga. förekomsten av personuppgifter, upphovsrättsskyddade uppgifter eller andra behov. Det ska noteras att en och samma handling i sig kan innehålla flera olika typer av inskränkingsbehov. För att uppfylla kravet måste systemet alltså kunna hantera olika typer av inskränkingsbehov som kan förekomma i en och samma handling. I sitt anbud uppger R2B endast att det offererade systemet kan hantera en typ av inskränkingsbehov, benämnt "skydds-

värde”, och att systemet kan hantera flera nivåer av detta skyddsvärde. Sålunda kan R2B:s system hantera t.ex. flera nivåer av sekretess. Det framgår dock inte någonstans i R2B:s anbud att offererat system kan hantera olika typer av inskränkingsbehov, dvs. såväl sekretess som t.ex. personuppgifter i en och samma handling. Enligt bolagets mening kan R2B därför inte anses ha uppfyllt det aktuella kravet. Förutom att det inte framgår att systemet kan hantera olika typer av åtkomstbegränsningar, är det inte en brist på åtkomstbegränsning som bolaget primärt ifrågasätter, utan att systemet inte kan klassificera handlingar utifrån olika typer av inskränkingsbehov. R2B har endast angett att systemet kan klassificera handlingar med hänsyn till en typ av inskränkingsbehov (skyddsvärde), om än i olika nivåer, samt därtill att åtkomstbegränsning kan styras utifrån skyddsvärdesnivå. Det är just detta som gör att R2B:s system inte uppfyller kravet. R2B:s system möjliggör visserligen en begränsning av tillgång till information, men inte en differentierad tillgång. Det är det senare som krävs enligt p 5.9.10. Den centrala förutsättningen för att kunna uppfylla kravet är därmed att systemet kan hantera klassificering av information med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov varför kravets rubrik även är “Informationsklassificering”. Med klassificering av information förstås här märkning av informationen i metadata, varvid en direkt analogi kan göras med de sekretessmarkeringar, diariebeteckningar och liknande som pappershandlingar kan märkas med. För att uppnå en differentierad tillgång till information är det nödvändigt att kunna klassificera informationen med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov, inte bara olika nivåer av inskränkingsbehov (eller “skyddsvärde”, som R2B benämner det). För att systemet ska kunna avgöra om en viss användare ska få ta del av en viss handling, måste systemet först kontrollera om handlingen har klassificerats med exempelvis sekretess, personuppgifter, upphovsrätt eller någon annan typ av inskränkingsbehov. Därefter måste systemet kontrollera om den aktuella användaren har tilldelats behörighet att ta del av handlingar innehållande sekretess, personuppgifter respektive upphovsrätt. Det är en sådan differentierad till-

gång till information som har kravställts. Uppfyllelse av kravet förutsätter då att information (handlingar) kan klassificeras med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov. Det sagda går inte att åstadkomma med det skyddsvärde i olika nivåer som R2B har beskrivit, i synnerhet inte om skyddsvärde ska betraktas som en samlingsbeteckning så som kommunen gör gällande.

Avslutande kommentar

Bolagets talan grundas inte enbart på att R2B endast skulle ha underlåtit att beskriva, eller i övrigt inte tillräckligt ha beskrivit, funktioner som i och för sig finns i det system som offererats. Kommunen har antagit ett anbud vars offererade system faktiskt inte innefattar vissa grundläggande kravställda funktioner. Kommunen riskerar därför att tvingas att själv skapa eller tilläggbeställa dessa funktioner. Det får vidare betonas att om dessa kravställda funktioner inte redan finns i det system som upphandlats, har kommunen inte möjlighet att inom avtalet låta utveckla dessa grundläggande funktioner, med mindre än att det skulle medföra en otillåten väsentlig ändring. Mot bakgrund av detta ligger det i kommunens intresse att mycket kritiskt granska vad som faktiskt har beskrivits i R2B:s anbud utifrån vad som har kravställts.

Kommunen bestrider bifall till ansökan och anför bland annat följande. R2B:s anbud uppfyller i upphandlingen ställda krav. Utgångspunkten för bolagets resonemang är att R2B inte använder samma terminologi och samma struktur som bolaget använder i sitt eget anbud. Det är naturligt att två komplexa system för e-arkivering, med olika uppbyggnad men med samma grundläggande funktionalitet (såsom funktioner för utlämnande m.m.) låter sig beskrivas på olika sätt. Kommunen har valt att kräva att vinnande leverantör utöver bekräftelse av kravuppfyllnad (dvs. kryssruta), ska beskriva funktionerna. Syftet med detta har inte varit att erhålla mallbetonade skrivningar av typen "systemet innehåller funktion för utlämnande" eller dylikt. Vid anbudsprövningen måste det vara anbudets sakliga innehåll

som är avgörande för huruvida anbudet uppfyller kraven. I en teknisk upphandling måste upphandlingsföremålet kunna beskrivas i vederhäftiga tekniska termer utan att anbudsprövningen reduceras till begreppsjurisprudens. Det sagda innebär inte att den upphandlade myndigheten kan efterge krav i upphandlingen, utan endast att bedömningen av kravuppfyllnad inte ska handla om ordval. I sitt yttrande ägnar bolaget betydande utrymme åt att ge en definitiv, terminologisk innebörd åt begrepp i kommunens förfrågningsunderlag för att sedan, på grundval av sina egna definitioner av dessa begrepp, argumentera för att R2B inte uppfyller kraven. I förfrågningsunderlaget har kommunen krävt att det efterfrågade systemet ska följa standarden för arkivhantering enligt OAIS-modellen (ISO 14721:2003). OAIS är en generell, konceptuell modell av ett e-arkiv. De begrepp som används i standarden är på engelska och någon vederhäftig översättning av standarden till svenska, t.ex. av SiS (Swedish Standards Institute), finns inte. I Sverige verksamma fackmän använder i regel ett antal olika termer som motsvarighet till standardens engelska begrepp. Därtill kommer att en funktion i e-arkivet inte bara kan beskrivas på grundval av vad den innebär i arkivmässigt hänseende utan även genom användande av IT-terminologi, dvs. vad systemet rent tekniskt gör när en arkivfunktion åstadkoms.

Krav på funktion för utlämnande

Av kravet i punkt 5.1.2 framgår att den offererade e-arkivprodukten ska innehålla funktioner för inleverans, arkivering, lagring, gallring, administration, återsökning och utlämnande. Anbudsgivare ska med bild och text beskriva hur kravet uppfylls. Kravet avser, i den del som det berör utlämnande, att säkerställa att arkiverade handlingar kan hämtas ut ur arkivet för utlämnande till någon av kommunens verksamheter eller till allmänheten, dvs. informationskonsumenten. I tekniskt hänseende sker ett utlämnande genom att det i systemet, på förfrågan av en användare eller ett annat system, skapas ett utleveranspaket (eller DIP, från engelskans Dissemination Information Package) som sedan distribueras på valt sätt. DIP kan levereras

på flera olika sätt t.ex. via e-post eller via tillgängliggörande på en sökbar webbtjänst (dvs. ett öppet gränssnitt).

I förfrågningsunderlaget krävs att anbudsgivare ska beskriva funktionalitet för utlämnande och detta har R2B gjort. R2B har, utöver sitt beskrivande svar, även kryssat för anbudsformulärets ruta om att kravet uppfylls. Frågan om hur kravet är att tolka saknar betydelse eftersom R2B klart uppfyller kravet, och detta också om det tolkas som bolaget gör gällande. Enligt kommunens bedömning saknar bolagets försök att bortförklara de otvetydiga skrivningarna i R2B:s anbud såväl teknisk som arkivmässig grund. Påståendet att R2B inte någonstans i sitt anbud beskriver en funktion för utlämnande saknar därför fog. I kommentarsfältet i anslutning till kravet i fråga har R2B hänvisat till bilagan Marshal OAIS systemlösning. Denna handling innehåller en schematisk bild över R2B:s systemlösning. I beskrivningen illustreras distribution av DIP till användaren, dvs. ett utlämnande. Ett utlämnande i OAIS-standardens, och i förlängningen även förfrågningsunderlagets, mening behöver inte inbegripa någon manuell hantering. Ett utlämnande kan ske från e-arkivet till ett annat system och då även på en helt automatiserad förfrågan. Bolaget gör gällande, såvitt kommunen kan förstå, att R2B:s anbud brister eftersom det inte framgår hur arkivarien kan finna en enskild handling, se den på skärm och lämna ut den till allmänheten eller någon av kommunens verksamheter. Det aktuella kravet är dock generellt till sin art, dvs. avser funktionalitetens förekomst. Det är inte ett detaljerat krav på hur denna funktion ska gestaltas. Kravet ifråga avser således att säkerställa att endast system som på ett övergripande plan innefattar grundläggande funktionalitet går vidare till utvärdering. I utvärderingsfasen prövas sedan funktionalitetens närmare gestaltning som utvärderingsfaktorer (bör-krav). R2B:s anbud innehåller ytterligare beskrivningar av det offererade systemets möjligheter till åtkomst. Som framgår av R2B:s produktbilaga innefattar inte det av R2B offererade systemet en statisk sök- och visningsfunktion utan användaren har betydande frihet att skraddarsy detta,

t.ex. med hänsyn till hur denne vill använda systemet. Detta förhållande präglar R2B:s beskrivning av funktionaliteten. I produktbilagan har R2B ett särskilt avsnitt avseende export av arkivinhåll. I detta avsnitt beskrivs, i tekniska termer, hur informationskonsumenten kan hämta ut arkiverad handling från e-arkivet. R2B använder därvid inte ordet "utlämnande" utan talar i stället om bland annat tillgängliggörande, exponering och utleverans. Det beskrivs vidare hur information kan exporteras över öppna gränssnitt och på så vis göras tillgänglig. Eftersom R2B i sina anbudshandlingar i tekniska ordalag har beskrivit funktionalitet som motsvarar vad som i lekmannatermer benämns utlämnande framgår del klart och tydligt att R2B uppfyller det aktuella ska-kravet.

Krav att kunna ta bort strukturelement

Enligt krav 5.3.11 ska arkivredovisningsstrukturen ha funktionalitet för att på samtliga nivåer infoga, ta bort och ändra nivåer (strukturelement). Verksamhetsbaserad arkivredovisning innebär att arkivet består av en klassificeringsstruktur som representerar verksamheten och som används för klassificering av handlingsslag. Klassificeringsstrukturen består i sin tur av strukturenheter (i förfrågningsunderlaget benämnt strukturelement). Klassificeringsstrukturen med dess strukturelement kan sägas utgöra ett verksamhetsstyrt index över arkivbeståndet. Klassificeringsstruktur är det register eller den förteckning över ett arkiv som benämns arkivredovisning (jfr 6 § arkivlagen (1990:782)). Det aktuella kravet innebär att offererat system ska innefatta funktionalitet för att ta bort strukturelement. R2B har bekräftat att så är fallet genom att kryssa för rutan "kravet uppfylls". Därutöver har kommunen begärt att anbudsgivaren ska beskriva funktionen med bild och text. Genom kravet efterfrågar kommunen bekräftelse av att offererade system innefattar funktionalitet som tillåter kommunen att fullgöra sin arkivredovisning på erforderligt sätt.

Bolaget gör, såvitt kommunen kan förstå, gällande att det faktum att R2B i

den efterfrågade beskrivningen inte uttryckligen angivit att strukturelement kan tas bort motsäger R2B:s bekräftelse av att kravet är uppfyllt. I sin kommentar på detta krav anger R2B att det i arkivredovisningsklienten kan läggas upp de arkivredovisningsstrukturer som ska gälla och att det i dessa står användaren fritt att skapa och ändra strukturelement på alla nivåer. I produktbilagan finns ett avsnitt avseende arkivredovisning där det anges att den offererade produkten stödjer verksamhetsbaserad arkivredovisning enligt RAFS 2008:4. Enligt 6 kap. 12 § st. i sagda författning får strukturelement avslutas – dvs. tas bort – vid verksamhetsförändringar. För kommunen står det redan på grundval av denna information klart att den av R2B offererade produkten uppfyller kravet på att strukturelement ska kunna tas bort på alla nivåer. Vidare framgår det i produktbilagans avsnitt om gallring att grupper av arkivobjekt kan gallras och att det därvid är möjligt att även rensa arkivets register. Enligt R2B:s produktbilaga innefattar det offererade systemet möjlighet till gallring av grupper av arkivobjekt, t.ex. handlingsslag eller strukturelement. Gallringsurvalet kan, enligt vad som framgår av produktbilagan, bland annat baseras på klassificering. Gallringen som sådan avser de gallrade handlingarna, men såväl gallring som underhåll av arkivredovisningen är delar av lagstadgad arkivvård (jfr 6 § arkivlagen) och som framgår av R2B:s produktbilaga kan användaren kombinera gallringen med andra åtgärder såsom t.ex. rensning av arkivets register. Det framgår även att användaren kan välja vilka metadata som ska bevaras och, motsatsvis, vilka metadata som ska tas bort. Det är således inte gallringen i sig som kommunen menar utgör borttagande av strukturelement utan rensning av register och borttagningen av metadata, vilket inbegriper strukturelement. I sammanhanget vill kommunen peka på att metadata är en samlingsbeteckning på information om sammanhang, innehåll och struktur som behövs för att identifiera, hantera och tolka digitalt lagrad information. Sammanfattningsvis anser kommunen att R2B har angivit att det aktuella kravet är uppfyllt och därtill lämnat erforderliga beskrivningar i sin produktbilaga och under alla förhållanden finns det inget i produktbilagan som motsäger den i an-

budsformuläret angivna uppgiften, att kravet är uppfyllt. Det föreligger därför inget skäl för att förkasta R2B:s anbud.

Hantering av olika typer av inskränkingsbehov

I kravet punkt 5.9.10 anges att produkten ska hantera klassificering av och differentierad tillgång till information med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov såsom sekretess, personuppgifter, upphovsrätt m.m. Kravet är således att offererad produkt ska kunna hantera olika typer av inskränkingsbehov, avseende vilka sekretess, personuppgifter och upphovsrätt är exempel. Bolaget synes göra gällande att skyddsvärde är synonymt med sekretess. Skyddsvärde är dock enligt kommunens uppfattning en samlingsbeteckning för de olika inskränkningar av tillgången till handlingar som kan göras. Skyddsvärdet kan vara sekretess men det kan lika gärna vara personuppgifter, upphovsrätt eller någon annan form av inskränkingsbehov. R2B anger att den offererade produkten kan hantera olika åtkomstbegränsningar. Genom angivande av att den offererade produkten hanterar skyddsvärde och olika åtkomstbegränsningar samt med hänsyn till den information som framgår av produktbilagan står det klart för kommunen att produkten lever upp till kravet i fråga. R2B har tydligt angivit att deras produkt kan hantera olika skyddsvärden parallellt i förhållande till varandra och vart och ett av dem på olika nivåer. R2B har, utöver sitt beskrivande krav, kryssat för anbudsformulärets ruta om att kravet uppfylls. Den offererade produkten kan hantera olika typer av åtgärdsbegränsningar. R2B hänvisar också vidare till produktbilagan, i vilken tillgångsbegränsningar behandlas på flera ställen. I samband med beskrivning av arkivering, dvs. skapandet av inleveranspaket (SIP, från Submission Information Package), anges att filerna kan påföras metadata, bland annat innehållande skyddsvärde. Dessa metadata möjliggör behörighetsstyrning i tillgången till handlingar. I produktbilagan anges även att vilka sökformulär som är tillgängliga dels beror på konfiguration, dels på behörigheten hos den som använder sökportalen. Inte heller i denna del finns det anledning att förkasta R2B:s anbud.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten ska ta ställning till om det finns skäl att enligt LOU ingripa mot kommunens upphandling med anledning av vad bolaget anfört.

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen. I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 69).

Anbud som inte uppfyller samtliga i förfrågningsunderlaget uppställda krav i en upphandling får vanligtvis inte antas utan måste förkastas eftersom ett annat förfarande kan strida mot likabehandlingsprincipen.

Det finns vanligtvis inte någon långtgående skyldighet för den upphandlande myndigheten att kontrollera att lämnade uppgifter i sig är riktiga när omständigheterna i det enskilda fallet inte ger anledning att ifrågasätta riktigheten. Av likabehandlingsprincipen följer dock att en upphandlande myndighet inte kan efterge eller bortse från sådana krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Detta gäller även om uppgifterna blivit kända först i samband med en överprövningsprocess.

Mål enligt LOU är en typ av mål där förvaltningsrättens utredningsskyldighet är begränsad. Det åligger därför parterna att i stor utsträckning ansvara för utredningen i målet (jfr RÅ 2009 ref. 69). Detta får i synnerhet gälla i mål där det aktualiseras frågor av teknisk natur såsom i nu aktuellt mål. När

det vidare är fråga om påståenden som till sin natur är sådana att det inte går att bedöma tillförlitligheten i dem utan teknisk eller annan särskild sakkunskap är det leverantörens ansvar att genom sakkunnigbevisning eller på annat sätt styrka sina påståenden (se Kamrarrätten i Göteborgs dom den 4 april 2014, mål nr 6092-13).

Av allmänna principer följer vidare att den som påstår något även har bevisbördan för detta. I vissa fall kan dock bevisbördan gå över på motparten om den påstående parten har fullföljt sin bevisbörda.

Även om kraven i upphandlingen i någon del inte skulle anses vara optimalt utformade så ska de godtas så länge de inte varit så bristfälliga att upphandlingen genomförts i strid med de grundläggande principerna för upphandling i LOU och unionsrätten (jfr RÅ 2002 ref. 50).

Bolaget har gjort gällande att det av R2B inlämnade anbudet inte uppfyller förfrågningsunderlagets samtliga obligatoriska krav.

Av förfrågningsunderlaget framkommer bland annat följande.

4.8 ANBUDSGIVARES STANDARDSYSTEMPRODUKT

Kvalificeringskrav

Anbudsgivaren ska erbjuda en standardsystemprodukt för e-arkivering i enlighet med kraven i denna kravspecifikation.

Beskriv.

5 KRAVSPECIFIKATION PRODUKT

Kravspecifikationen består av flera olika delar. Dels finns det en indelning i obligatoriska krav (ska-krav) och icke-obligatoriska krav (bör-krav). I huvudfunktionerna ingår de krav som verksamheten har prioriterat i upphandlingen och som eventuellt kvalificerar leverantörens e-arkivprodukt vidare till den slutliga utvärderingsfasen. Leverantören ska visa hur dessa huvudfunktioner uppfylls genom bifogad dokumentation. Dokumentationen kommer att bedömas av en användargrupp inom kommunen och är en del i värderingen av anbudet.

Lättläst, pedagogisk dokumentation är önskvärt med koppling till processbilder och angivna mervärden.

Om en specifik funktion saknas idag men planeras att utvecklas ska tillhörande dokumentation bifogas under krav 5.10.22

Beskrivning med text är obligatorisk att lämna i de fall det efterfrågas. Om bild är klargörande bör bild biläggas svaret.

5.1 GENERELLA KRAV (SKA-KRAV)

5.1.1 ÖVERGRIPANDE BESKRIVNING AV SYSTEMET

Skallkrav

Anbudsgivaren ska övergripande beskriva Systemet i text och bild. Beskrivningen ska omfatta:

- a) Lösningens arkitektur med ingående delkomponenter och hur dessa refererar till OAIS-modellen
- b) Använda produkter och/eller ramverk (egna eller 3:e parts, specificera)
- c) Teknisk plattform

5.1.2 GENERELLA KRAV PÅ FUNKTIONALITET

Skallkrav

Systemet ska möta generella krav på funktionalitet för e-arkiv:

. e-arkiv är ett system för digitalt bevarande och digital återanvändning av allmänna handlingar över tid.

- I e-arkivet är de allmänna handlingarna frikopplade från de system, vilka de skapats.
- e-arkivet innehåller funktioner för inleverans, arkivering, lagring, gallring, administration, återsökning och utlämnande.
- e-arkivet säkerställer upprätthållande av autenticitet, tillförlitlighet, integritet och användbarhet hos de allmänna handlingarna
- e-arkivets funktioner säkrar handlingarna från informationsförluster genom validering samt kontinuerliga kontroller och tester.

Beskriv med bild och text hur ovanstående uppfylls.

5.1.3 ÖVERENSSTÄMMELSE MED OAIS

Skallkrav

Systemet ska följa principerna och specifikationerna för den funktionella uppdelningen av gränssnitt, komponenter och informationspaket för arkivhantering enligt OAIS ISO 14721:2003 Open Archival Information System Reference Model.

5.3.11 REDIGERA NIVÅER I ARKIVREDOVISNINGSTRUKTUR

Skallkrav

Arkivredovisningsstrukturen ska ha funktionalitet för att på samtliga nivåer infoga, ta bort och ändra nivåer (strukturelement).

5.9.10 INFORMATIONSKLASSIFICERING

Skallkrav

Systemet ska kunna hantera klassificering av och differentierad tillgång till information med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov såsom sekretess, personuppgifter, upphovsrätt m.m. Beskriv med bild och text.

Kommunen har efterfrågat en standardsystemprodukt för e-arkivering. Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att de obligatoriska kraven i upphandlingen i stor utsträckning har utformats som s.k. funktionskrav, dvs. kraven avser den funktion som efterfrågas och inte en närmare specifikation av tekniska detaljer. Så länge anbudsgivaren visar att de obligatoriska funktionerna uppfylls är kommunen således fri att välja vilken utrustning och vilka tekniska lösningar som erbjuds.

Funktionalitet för utlämnande (Krav 5.1.2)

Bolaget gör gällande att R2B:s anbud inte uppfyller krav på funktionalitet för utlämnande och har därvid lämnat en omfattande teknisk redogörelse. Kommunen har bemött bolagets tekniska argumentation och anför att R2B:s anbud, med hänvisning till Marshal OAIS systemlösning, innefattar beskrivningar av utlämnade som är i överensstämmelse med förfrågningsunderlaget.

Som ett obligatoriskt krav (s.k. ska-krav) har uppställts att anbudsgivare övergripande ska beskriva det efterfrågade arkivsystemet i text och bild. Systemet ska möta generella krav på funktionalitet för e-arkiv med bland annat en funktion för utlämnande. Så som det senare kravet är formulerat kan det enligt förvaltningsrättens mening inte anses innehålla något mer omfattande krav på hur vare sig anbudet ska vara utformat eller hur den efterfrågade funktionen ska beskrivas. Det framgår inte heller av förfrågningsunderlaget att det ska finnas en viss lägsta nivå på den tekniska lösning som efterfrågas. R2B har i sitt anbud angett att kravet uppfylls och hänvisat till bilaga Marshal OAIS systemlösning. Enligt förvaltningsrättens mening har kommunens bedömning att R2B:s anbud uppfyller kravet på funktionalitet för utlämnande därmed fog för sig och det saknas skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund.

Funktionalitet för att ta bort eller ändra strukturelement (Krav 5.3.11)

Bolagets mening är att det i R2B:s anbud inte anges att strukturelement kan tas bort. Kommunen å sin sida anför att R2B bekräftat att man uppfyller kravet samt att det i R2B:s produktbilaga som getts in med anbudet beskrivits hur metadata, inbegripande strukturelement, kan gallras. Kommunen anför också att strukturelement är metadata om arkivbeståndet och inte det samma som arkiv innehåll.

Även i detta fall finner förvaltningsrätten att kravet inte är utformat så att det kan anses krävas att en mer detaljerad beskrivning är nödvändig för att det ska vara uppfyllt. R2B har i sitt anbud angett att kravet uppfylls samt lämnat en beskrivning, om än knapphändig, om att det går att ändra strukturelement på alla nivåer. Kommunen har godtagit denna beskrivning och även R2B:s hänvisning till Marshal OAIS gallringsfunktion. Förvaltningsrätten finner inte att utredningen i målet ger skäl att ifrågasätta kommunens definitioner av strukturelement och metadata. Utifrån förfrågningsunderla-

gets lydelse finner förvaltningsrätten att bolaget inte visat att R2B:s anbud skulle brista i kravuppfyllelse.

Hantering av olika typer av inskränkingsbehov (Krav 5.9.10)

Bolaget anför slutligen att R2B:s anbud inte uppfyller kravet på hantering med hänsyn till olika typer av inskränkingsbehov i en och samma handling. Kommunen bemöter detta med att R2B angivit att deras produkt kan hantera olika skyddsvärden parallellt i förhållande till varandra och vart och ett av dem på olika nivåer.

Förvaltningsrätten konstaterar att R2B ostridigt lämnat ett anbud där anges att kravet uppfylls samt att inskränkingsbehov eller ”skyddsvärde” kan hanteras i flera nivåer. Enligt förvaltningsrättens mening innehåller inte kravet i förfrågningsunderlaget något som i sig går utöver den funktion som synes omfattas av anbudet. Bolaget har därför inte heller i denna del visat att det förelegat brister enligt LOU.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att det inte visats att det funnits sådana brister i upphandlingen att det föreligger skäl till ingripande enligt LOU. Ansökan ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A LOU).

Per-Erik Nistér
f.d. rådman

Målet har handlagts av föredraganden Nicklas Rydgren.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **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.