



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 17

**DOM**  
2013-10-21  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
17632-13

**SÖKANDE**

Kirei AB, 556688-7419  
Tryckarevägen 8  
434 37 Kungsbacka

**MOTPART**

E-legitimationsnämnden  
171 94 Solna

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| <b>KONKURRENSVERKET</b> |        |
| 2013-10-21              |        |
| Avd                     |        |
| Dnr                     |        |
| KSnr                    | Aktbil |

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om ingripande och förordnar att upphandlingen avseende kompetensområden 2 inte får avslutas förrän rättelse har gjorts på så sätt att Certezza AB:s anbud inte ska utvärderas.

Dok.Id 403093

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  
09:00-15:00

### BAKGRUND OCH YRKANDEN

**E-legitimationsnämnden** genomför en ramavtalsupphandling för IT-konsultjänster inom områdena IT-säkerhetsrevision, IT-säkerhet och elektronisk identifiering med diarienummer 1 31 241321-13/21.

Upphandlingen omfattar fyra kompetensområden. Av upphandlingsprotokoll avseende kompetensområde 2 daterad den 5 juli 2013 framgår att E-legitimationsnämnden avseende detta kompetensområde avser att teckna avtal med Certezza AB (Certezza).

**Kirei AB** (Kirei) yrkar att upphandlingen rättas genom att det vinnande anbudet från Certezza utesluts och anför i huvudsak följande.

#### *Referensuppdrag 1*

Den offererade konsulten ska enligt förfrågningsunderlaget ha utfört ett uppdrag som har omfattat internationellt standardiseringsarbete gällande tillitsramverk och haft en aktiv eller ledande roll vid framtagande av standard (referensuppdrag 1). Internationellt standardiseringsarbete gällande tillitsramverk bedrivs företrädesvis inom två organisationer, arbetsgruppen Identity Assurance Working Group inom Kantara Initiative (Kantara) och International Organization for Standardization & International Electrotechnical Commission (ISO/EIC).

Den aktuella arbetsgruppen inom Kantara arbetar uteslutande på distans genom epost och protokollförda telefonkonferenser. Av arbetsgruppens dokumentation framgår inte att Certezzas konsult Thomas Nilsson har deltagit i gruppens telefonkonferenser under 2011-2013. Han har inte heller skickat ett enda epost sedan 2009 eller bidragit till publicerade dokument. För att delta i arbetsgrupper inom Kantara ska man ha ingått ett avtal varigenom man accepterar de immaterialrättsliga villkoren för det resulterade materialet. Thomas Nilsson har inte ingått ett sådant avtal. Certezza verkar inte som medlem i Kantara Initiative och Thomas Nilsson är inte heller en individuell bidragsgivare. Det kan således konstateras att

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

17632-13

Thomas Nilsson inte har haft en aktiv eller ledande roll i revidering eller framtagande av standard inom Kantara.

Det nationella organ som representerar Sverige gällande tillitsramverk inom ISO/IEC är SIS tekniska kommitté TK 318. För att delta i den svenska delegationen inom informationssäkerhetsområdet i ISO/IEC krävs medlemskap i TK 318. Det har bekräftats av .SEs representant inom denna kommitté att .SE inte någon gång har anlitat Certezzas konsulter att företräda .SE inom kommittén. Certezza har vid aktuell tidpunkt inte själva varit medlemmar i SIS och har därför inte på eget initiativ kunnat verka där. Det är vidare Kirei som har representerat .SE i den arbetsgruppen som arbetade med standard 29115 inom ISO /IEC under den tidsperioden som Certezza anger för sitt referensuppdrag. Certezza var inte representerad och Thomas Nilsson deltog inte i arbetsgruppens möten under denna period. Inte heller har Thomas Nilsson eller någon annan från Certezza skickat epost till arbetsgruppens epostlista. Den enda kontakt som förekommit är att Thomas Nilsson har ombetts att lämna synpunkter på utkastet till standard på ett förmöte den 13 mars 2013. Han har inte lämnat några skriftliga synpunkter utan endast tillstyrkt förslaget. Thomas Nilssons uppdrag för .SE har inte omfattat standardiseringsarbete inom denna arbetsgrupp, vilket han också själv har uppgett i ett epostmeddelande.

Den uppgivna referenspersonen avseende referensuppdrag 1 har dessutom genom epost bekräftat att Thomas Nilsson endast har haft i uppdrag att tillämpa relevanta standarder från Kantara och ISO, inte att utveckla dem. Det angivna referensuppdraget har därför inte omfattat internationellt standardiseringsarbete gällande tillitsramverk och Thomas Nilsson kan inte sägas ha haft en aktiv eller ledande roll inom internationell standardiseringsarbete gällande tillitsramverk. Certezzas anbud uppfyller därför inte ska-kraven i detta hänseende.

*Referensuppdrag 2*

Den offererade konsulten ska vidare inom ramen för ett referensuppdrag ha analyserat behov och kravbild, och på basis av detta, författat ett förslag till tillitsramverk (referensuppdrag 2). Det tillitsramverk som används inom Sambi är identisk med det tillitsramverk som Kirei har författat för E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation. Den överensstämmelseanalys av behov och kravbild som företagits gentemot vårdsektorns s.k. HSA-policy har dessutom också genomförts av Kirei. Thomas Nilsson har således inte författat ett tillitsramverk. Det är istället Kirei som har författat samtliga de tillitsramverk som refereras till i Certezzas anbud (Svensk e-legitimation, Skolfederationen.se och Sambi). Certezzas anbud uppfyller således inte heller ska-kraven vad avser referensuppdrag 2.

En upphandlande myndighet får inte ställa krav som inte går att kontrollera och är skyldig att vidta kontroller om det framkommer anledning att ifrågasätta uppgifter i anbudet. För uppgifter som myndigheten inte själv kan kontrollera mot oberoende källor har myndigheten en skyldighet att begära att Certezza ger in uppgifter som styrker kraven. I annat fall ska myndigheten förkasta anbudet. Enligt förfrågningsunderlaget kan myndigheten kontrollera uppgifter i anbudet bland annat genom kontakt med angiven referensperson. E-legitimationsnämnden har således öppnat upp möjligheten att kontrollera riktigheten av uppgifterna även på annat sätt. Av förfrågningsunderlaget framgår också att i fall angiven referensperson inte kan verifiera uppgifter kommer anbudsgivaren inte kunna tillgodoräkna sig åberopad erfarenhet. Detta bör innebära att det är tillräckligt att referenspersonen väljer att inte verifiera uppgifterna genom att avstå från att kryssa i ja-rutan för att anbudsgivaren inte ska kunna tillgodoräkna sig åberopad erfarenhet. Genom att godta Certezzas anbud eftersom det inte tillräckligt entydigt har framkommit att kraven inte har uppfyllts, har E-legitimationsnämnden agerat i strid med likabehandlings-

och transparensprincipen. Kirei har lidit skada genom att inte tilldelas ramavtalet i upphandlingen.

**E-legitimationsnämnden** anser att Kireis ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Uppgifter från Kirei om att delar av Certezzas anbud inte har varit sanningsenliga har E-legitimationsnämnden betraktat som en indikation på att ytterligare kontroller kan behöva göras. I ett första skriftligt svar från respektive referensperson har det inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta sanningsenligheten i Certezzas anbud avseende referensuppdragen. Därefter inkom Kirei med ytterligare uppgifter samt mailkorrespondens med referensperson avseende referensuppdrag 1. E-legitimationsnämnden tog på nytt kontakt med referenspersonen och fick ytterligare ett skriftligt svar. På anmodan av Kirei ankom ytterligare två förtydliganden från referenspersonen. I det senaste svaret framkom att det hos referenspersonen fanns vissa tveksamheter i huruvida Certezzas uppgifter kring referensuppdraget var sanningsenliga. Referenspersonen har i det skriftliga svaret avstått från att kryssa i några svarsrutor avseende kravuppfyllnad och menar att det inte för referensorganisationens räkning genomförts något Europeiskt eller internationellt standardiseringsarbete. Det finns anledning att till viss del ifrågasätta sanningsenligheten i Certezzas anbud avseende referensuppdrag 1, men det har inte tillräckligt tydligt framkommit att kraven inte är uppfyllda. Vissa kontakter har tagits från konsultens sida och visst deltagande på standardiseringsmöten har kunnat styrkas. E-legitimationsnämnden kan således inte utesluta att konsulten på annat sätt än vad som framkommit genom uppgifter från Kirei har medverkat i internationellt standardiseringsarbete avseende tillitsramverk samt haft en aktiv roll i sådant arbete. E-legitimationsnämnden kan vidare inte helt frånga det faktum att Kirei har haft betydande kontakter med referenspersonen och att referenspersonen efter dessa kontakter delvis ändrat sin uppfattning om referensuppdragets uppfyllnad av ställda krav. E-legitimationsnämnden har uppfyllt sin kontrollplikt och gjort

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

17632-13

bedömningen att det inte tillräckligt tydligt har framkommit att Certezzas anbud inte uppfyller kraven avseende referensuppdrag 1.

**Certezza AB** har beretts tillfälle att yttra sig över uppgifterna i målet och anför följande. Den information som har lämnats i anbudet är korrekt. Arbete i utskott, fora och nätverk kan bedrivas på olika sätt och med olika metoder. Vidare finns visst arbete där Certezza är förhindrad från att ta ställning då det skulle innebära att Certezza skulle äventyra sitt oberoende. Kunskapen och den mångåriga erfarenheten hos Certezzas medarbetare är omvittnad och står i skarp kontrast mot dess konkurrenter.

**UTREDNINGEN I MÅLET**

**Referensuppdrag 1**

I ett första skriftligt svar till E-legitimationsnämnden uppger referenspersonen för referensuppdrag 1 att Skolfederations tillitsramverk avser svenska skolan, men dess tillitsramverk är baserat på internationell standard.

I ett andra skriftligt svar uppger referenspersonen att Thomas Nilssons uppdrag avsåg att ta fram ett tillitsramverk för Skolfederation, en federation för den svenska skolsektorn. Förutsättningarna för uppdraget var att det skulle baseras på Internationell standard. Studier gjordes därför av ISO och Kantaras tillitsramverk. Under uppdragets gång blev det allt tydligare att förebild i första hand skulle vara E-legitimationsnämndens tillitsramverk. Arbetet avsåg inte att representera .SE i ISO/IEC 29115. Vissa kontakter togs med representanter för Kantara.

I ett ytterligare epostmeddelande daterad den 12 juli 2013 uppger referenspersonen vidare att det i uppdraget har ingått att jämföra ISO och Kantaras relevanta standarder och vid behov tillämpa dessa, men inte att utveckla dem.

Representanten för .SE inom SIS tekniska kommitté uppger i epostmeddelande till Kirei daterad den 12 juli 2013 att Certezzas konsulter inte någon gång har anlåtats för att företräda .SE i arbetsgruppen om informationssäkerhet inom ISO/IEC.

I epostmeddelande till Kirei daterad den 15 juli 2013 uppger referenspersonen att Thomas Nilsson säger sig under uppdraget ha fört diskussioner om Kantarastandarden med representanter från Kantara. Vad denna diskussion handlat om eller resulterat i känner referenspersonen inte till. Referenspersonen bekräftar i ett ytterligare svar att syftet av det uppdrag Thomas Nilsson har haft inte har varit att utveckla Kantaras standard.

#### **Referensuppdrag 2**

Referenspersonen för referensuppdrag 2 har i skriftligt svar till E-legitimationsnämnden bland annat bekräftat det angivna uppdraget har omfattat författande av tillitsramverk.

#### **SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET**

Överprövning enligt LOU utgör en kontroll, utifrån de omständigheter som sökande har anfört, av att den upphandlande myndigheten har följt de grundläggande principerna som finns i 1 kap. 9 § LOU och övriga bestämmelser i LOU. Av 16 kap. 6 § LOU följer vidare att skäl för ingripande föreligger först om myndighetens handlande har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

#### **Referensuppdrag 2**

Ifråga om referensuppdrag 2 har Kirei anfört att det är ett tillitsramverk författat av Kirei som har varit förebilden för det tillitsramverk Certezzas konsult Thomas Nilsson ska ha författat inom det angivna referensuppdraget. Det är vidare Kirei som har gjort den relevanta analysen

mot behov och kravbild. Kirei anser därför att Thomas Nilsson inte har författat ett tillitsramverk varför Certezzas anbud inte uppfyller kraven i referensuppdrag 2.

Referensuppdrag 2 ska ha omfattat framtagande av tillitsramverk avseende elektronisk identifiering. Konsulten ska vid genomförande av uppdraget ha analyserat behov och kravbild samt på basis av detta, författat ett förslag till tillitsramverk.

Det har enligt förvaltningsrättens mening inte framkommit skäl att ifrågasätta att Certezzas konsult Thomas Nilsson har haft ett uppdrag som har inneburit ett författande av ett tillitsramverk. Uppgifterna i anbudet i den delen har också bekräftats av angiven referensperson. Att andra tillitsramverk har kunnat fungera som en förebild innebär enligt förvaltningsrättens mening vidare inte att uppdraget inte kan ha innefattat författande av ett tillitsramverk. Förvaltningsrätten finner därför att det saknas skäl för ingripande enligt LOU i den delen.

#### **Referensuppdrag 1**

I fråga om referensuppdrag 1 har Kirei anfört att Certezzas anbud inte uppfyller kraven då den angivna referenspersonen inte har kunnat bekräfta att Thomas Nilssons uppdrag har uppfyllt ställda krav.

Referensuppdrag 1 ska ha omfattat internationellt standardiseringsarbete gällande tillitsramverk. Konsulten ska vidare vid genomförande av uppdraget ha haft en aktiv eller ledande roll i revidering eller framtagande av standard.

Förvaltningsrätten konstaterar att Certezza i sitt anbud har uppgett att Thomas Nilssons referensuppdrag för .SE har omfattat internationellt standardiseringsarbete gällande tillitsramverk. Referenspersonen har dock vid kontroll konsekvent uppgett att uppdraget för .SE inte gick ut på utveckling av internationell standard utan istället syftade till att utveckla en



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**

17632-13

svensk standard med tillämpning av internationell standard. Referenspersonen har således enligt förvaltningsrättens mening inte kunnat bekräfta att referensuppdraget har omfattat internationellt standardiseringsarbete. Certezza kan mot denna bakgrund enligt förvaltningsrättens mening inte tillgodoräkna sig det aktuella uppdraget såsom ha omfattat internationell standardiseringsarbete gällande tillitsramverk. Certezza har inte heller åberopat något annat uppdrag som har omfattat sådant arbete. Att Thomas Nilsson på annat sätt än inom uppdraget för .SE kan ha haft en aktiv eller ledande roll vid internationellt standardiseringsarbete kan därför enligt förvaltningsrättens mening inte påverka bedömningen om Certezzas anbud uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget.

Förvaltningsrätten finner således att Certezzas anbud inte uppfyller de obligatoriska kraven i förfrågningsunderlaget vad gäller referensuppdrag 1 och därför rätteligen skulle ha uteslutits. E-legitimationsnämnden har därmed i strid med likabehandlingsprincipen utvärderat och antagit Certezzas anbud. Eftersom Kireis anbud var den enda som uppfyllde kraven har Kirei lidit skada genom att inte ha tilldelats kontraktet. Upphandlingen ska mot denna bakgrund rättas på så sätt att Certezzas anbud utesluts ur utvärderingen.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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



Magnus Åhammar

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Helen Agah har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kamrarrätten 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 kamrarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kamrarrätten 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 kamrarrätten 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 nå 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 kamrarrätten.
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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.