



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5734-24

meddelad i Stockholm den 7 mars 2025

## KLAGANDE

Anna Ulfsson  
Box 5102  
102 43 Stockholm

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 september 2024 i mål nr 2194-24

## SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden i de delar som avser dokumentation från okulärbesiktning av provskyltar och visar målet åter till Transportstyrelsen för ny prövning i enlighet med vad som anges i punkt 13.

**BAKGRUND**

1. Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dem inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. En handling som tillkommit inom en myndighet och som inte har expedierats anses vara upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten.
2. Transportstyrelsen har genomfört en upphandling avseende tillverkning av registreringsskyltar. Myndigheten begärde in provexemplar av skyltar från anbudsgivarna och gjorde en okulärbesiktning av provskyltarna. Resultatet av besiktningen dokumenterades i en handling.
3. Anna Ulfsson begärde ut dels dokumentation över Transportstyrelsens kontakter med den vinnande anbudsgivarens referenser, dels dokumentationen från okulärbesiktningen av provskyltarna. Vissa delar av dokumentationen gällande referenser lämnades inte ut med hänvisning till att uppgifterna omfattades av sekretess. Dokumentationen från okulärbesiktningen lämnades inte ut eftersom myndigheten bedömde att handlingen inte var allmän.
4. Anna Ulfsson överklagade beslutet till Kammarrätten i Jönköping som avslog överklagandet. I fråga om dokumentationen från okulärbesiktningen av ingivna provskyltar ansåg kammarrätten att den inte var en allmän handling, vilket motiverades med att upphandlingsärendet inte var slutbehandlat vid tidpunkten för det överklagade beslutet eftersom det då pågick en överprövningsprocess.

**YRKANDEN M.M.**

5. Anna Ulfsson fullföljer sin talan.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET****Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

6. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i den del av målet som avser dokumentationen från okulärbesiktningen av provskyltar. Prövningstillstånd har inte meddelats i den del som avser dokumentationen över Transportstyrelsens kontakter med den vinnande anbudsgivarens referenser. Kammarrättens avgörande i den delen står därmed fast.
7. Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen är om den omständigheten att en upphandling är föremål för en pågående överprövningsprocess innebär att

upphandlingsärendet inte kan anses ha slutbehandlats i den mening som avses i 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen.

#### **Rättslig reglering m.m.**

8. Enligt 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

9. Handlingen med Transportstyrelsens dokumentation från okulärbesiktningen av provskyltar har såvitt framgår inte expedierats. Eftersom handlingen hänför sig till ett ärende krävs därmed att ärendet har slutbehandlats hos myndigheten för att handlingen ska anses upprättad och därmed allmän.
10. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste ett ärende anses slutbehandlat hos en myndighet när denna skiljer ärendet från sig. I regel sker detta genom att myndigheten fattar ett slutligt beslut. Vad som därefter händer i ärendet, exempelvis att beslutet överklagas och att överinstansen då kan komma att förordna rörande saken eller återförvisa ärendet för ny handläggning och beslut, inverkar inte på tidpunkten för när ärendet ska anses vara slutbehandlat hos myndigheten. Det förhållandet att upphandlingsärenden företer en del särdrag i förhållande till många andra ärendeslag föranleder inte att det finns anledning att bedöma dessa ärenden på annat sätt.
11. När en upphandlande myndighet meddelar ett tilldelningsbeslut får det anses innebära att myndigheten skiljer ärendet ifrån sig. Ärendet är då för myndighetens del slutbehandlat. Att en upphandling är föremål för en överprövningsprocess innebär således inte att upphandlingsärendet inte ska anses ha slutbehandlats hos myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 10 § första stycket tryckfrihetsförordningen.
12. Vid tidpunkten för Transportstyrelsens beslut att avslå begäran om utlämnande av dokumentationen hade Transportstyrelsen fattat ett tilldelningsbeslut och upphandlingsärendet var således slutbehandlat hos myndigheten. Den aktuella handlingen var därmed upprättad och allmän. Det var därför fel av underinstanserna att neka ett utlämnande på den angivna grunden.
13. Eftersom dokumentationen från okulärbesiktningen av provskyltar är en allmän handling ska den lämnas ut om det inte finns hinder på grund av sekretess. Det ankommer på Transportstyrelsen att som första instans göra en prövning av om det finns uppgifter i handlingen som omfattas av sekretess. Underinstansernas

avgöranden ska således upphävas i de delar som avser dokumentationen från okulärbesiktningen av provskyltar och målet visas åter till Transportstyrelsen för ny prövning.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran, Ulrik von Essen och Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Mårten Olsson.



**KLAGANDE**

Anna Ulfsson  
Advokatfirman Ulfsson AB

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Transportstyrelsens beslut den 10 juni 2024 med dnr TSG 2024-2654,  
se bilaga A

**SAKEN**

Rätt att ta del av allmän handling

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

---

**YRKANDEN M.M.**

Anna Ulfsson vidhåller sin begäran och anför bland annat följande. Transportstyrelsens upphandling avser tillverkning och paketering av registreringsskyltar för fordon samt överlämnande av paketerade registreringsskyltar till Transportstyrelsens distributörer. Det är viktigt att en upphandlande myndighet, vid en begäran om allmän handling, i samband med en överprövning av en upphandling, i tillräcklig utsträckning lämnar ut uppgifter för att kravet på effektivt rättsmedel ska tillgodoses. Vad gäller korrespondens med referenser som åberopats av vinnande anbudsgivare avser maskerade uppgifter inte anbudsgivarens metoder, processer eller tekniska förmåga. De avser i stället bland annat uppdragsbeskrivningar. Uppgifter som rör vilka tjänster som ingått i referensuppdragen måste anses vara harmlösa. Uppgifterna är avgörande för att kunna göra en granskning av huruvida referensuppdragen som vinnande anbudsgivare inkommit med uppfyller kraven i upphandlingen. Det torde vara möjligt för Transportstyrelsen att avidentifiera uppgifter i korrespondensen och således inte riskera ett utlämnande av uppgifter om kunder. De efterfrågade uppgifterna avser inte en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Vidare saknas särskild anledning att anta att någon enskild kan lida skada om uppgifterna lämnas ut. Det saknas således skäl att sekretessbelägga uppgifterna med stöd av 31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Vidare ska dokumentation från okulärbesiktningen av ingivna registreringsskyltar lämnas ut. Handlingarna förvaras hos Transportstyrelsen och är upprättade där. De hänför sig till ett ärende som är slutbehandlat eftersom tilldelningsbeslut meddelats i upphandlingen. Handlingarna är alltså allmänna enligt 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen, TF. Handlingarna innehåller uppgifter om huruvida vinnande anbudsgivare uppfyllt ett obligatoriskt krav i upphandlingen. De tillför således ärendet sakuppgifter. Handlingarna utgör därmed inte minnesanteckningar enligt 2 kap. 12 § TF och ska alltså lämnas ut.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

De sekretessprövade handlingarna i form av korrespondens mellan Transportstyrelsen och vinnande anbudsgivares referenser innehåller uppgifter om bolagets referenser, innefattande bland annat uppgifter om person- och företagsnamn, kontaktuppgifter och uppgifter om referensuppdragens art och omfattning. Kammarrätten anser att maskerade uppgifter avser vinnande anbudsgivares affärs- och driftförhållanden. Med hänsyn till uppgifternas karaktär kan av särskild anledning antas att bolaget lider skada om uppgifterna röjs. Uppgifterna omfattas således av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL.

Vad gäller Transportstyrelsens dokumentation från okulärbesiktningen av ingivna registreringsskyltar anser kammarrätten, i likhet med Anna Ulfsdotter, att handlingarna tillför det aktuella ärendet sakuppgifter. Det är emellertid så att det ärende som dokumentationen hänför sig till inte kan anses ha varit slutbehandlat vid tidpunkten för Transportstyrelsens beslut. Det beror på att det, såvitt har framkommit, har pågått en överprövningsprocess. Handlingarna är följaktligen inte upprättade i den mening som avses i 2 kap. 10 § TF. Eftersom handlingarna inte är upprättade är de inte heller allmänna. Det har i övrigt inte framkommit skäl att ifrågasätta Transportstyrelsens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-02).

Roger Gavelin  
kammarrättsråd  
ordförande

Annette Spjuth  
kammarrättsråd

Alexander Trennemark  
tf. kammarrättsassessor  
referent

Anna Ulfsson  
anna.ulfsson@ulfssonlaw.comKAMMARRÄTTEN  
I JÖNKÖPINGINKOM: 2024-06-28  
MÅLNR: 2194-24  
AKTBIL: 7

## Begäran om utlämnande av allmän handling

### Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslår din begäran.

### Redogörelse för ärendet

Du har gällande upphandling av tillverkning av registreringsskyltar begärt att få ta del av:

- Motiveringar till varför Transportstyrelsen inte accepterat Ink n Arts ansökan vad gäller avsnitt 4.2.4 och 4.2.5 i Ansökan.
- All dokumentation över Transportstyrelsens kontakter med referenser, avsnitt 4.2.5 i Ansökan, samtliga tre anbudssökandes referenser.
- Transportstyrelsens dokumentation från okulärbesiktningen av provskyltarna.

Upphandlare på Transportstyrelsen lämnade ut korrespondens med referenserna, i maskerat skick vad gällde Ink n Art och Tönnjes.

Beträffande begäran i övrigt meddelades att inga ytterligare handlingar finns att lämna ut, utan hänvisning gjordes till tilldelningsbeslutet, där det framkommer vilka krav Ink n Art inte uppfyllde, respektive att inkomna anbud uppfyllde alla krav.

Gällande provexemplaren lämnades ingen särskild dokumentation ut, men en i punktform kort redogörelse för kontrollen av provexemplaren.

Eftersom du begärt att myndigheten ska fatta ett överklagbart beslut har frågan hänskjutits till myndigheten för prövning.

### Skäl för beslutet

Enligt 31 kap. 16 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift om enskilda affärs- eller



driftsförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Specifika uppgifter om en näringsidkares metoder, processer samt tekniska förmåga och kapacitet utgör i normala fall företagshemligheter. Det kan därför vanligen antas att ett utlämnande av sådana uppgifter medför skada för anbudsgivaren. Uppgifter om referensuppdrag avser anbudsgivarens kunder, sådan information anses typiskt sett utgöra företagshemligheter. Det kan därför ofta befaras att det uppkommer ekonomisk skada om uppgifterna röjs. Uppgifter som kan leda till att anbudsgivarens konsulter och personal identifieras har ett kommersiellt värde och kan utgöra företagshemligheter. När det gäller mer allmänt hållna uppgifter och beskrivningar som inte innehåller några för anbudsgivaren specifika uppgifter kan det däremot inte antas att anbudsgivaren lider skada i den mening som avses i 31 kap. 16 § OSL om uppgifterna lämnas ut (se HFD 2016 ref. 17).

I korrespondensen mellan Transportstyrelsen och Ink n Art respektive Tönnes referenser förekommer uppgifter om såväl kunder/underleverantörer, metoder, kapacitet och strategiska överväganden. Dessa uppgifter har maskerats.

Transportstyrelsen bedömer att de maskerade uppgifterna i de angivna handlingarna är affärskänsliga och ryms inom begreppet affärs- och driftsförhållanden. Ett offentliggörande av uppgifterna innebär bland annat att företagens överväganden, lösningar, prisuppgifter, personal, kunder, leverantörer samt kapacitet röjs, vilket kan medföra skada ur konkurrenshänseende. Det finns därför särskild anledning att anta att ett offentliggörande av uppgifterna skulle komma att medföra skada för den enskilde. Transportstyrelsen avslår med anledning av det din begäran i den delen.

Vad gäller dokumentation över okulärbesiktningen av provexemplaren av skyltarna är anteckningarna inte allmänna enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF. De är inte att anse som inkomna eller färdigställda och upprättade enligt 2 kap. 9-10 §§ TF. De har kommit till endast för föredragning eller beredning av ärendet och har inte tillfört ärendet någon ny sakuppgift, se 2 kap. 12 § TF. Dessa interna minnesanteckningar är därför inte allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening och Transportstyrelsen avslår begäran även i den delen.

Beträffande motiveringar till varför Transportstyrelsen inte accepterat avsnitt 4.2.4 och 4.2.5 i Ink n Arts ansökan finns inga ytterligare handlingar

att lämna ut varför Transportstyrelsen hänvisat till tilldelningsbeslutet.  
Begäran avslås därför även i den delen.

### **Hur man överklagar**

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och du ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring du vill ha.

Överklagandet ska ställas till Kammarrätten i Jönköping men skickas till Transportstyrelsen 601 73 Norrköping. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom tre veckor från det att du tog del av detta beslut.

---

Beslut i detta ärende har fattats av chefsjurist Kristina Nilsson efter föredragning av jurist Madeleine Sahlin.

Detta beslut finns endast i elektronisk form och saknar därför namnunderskrift.



## Hur man överklagar

KR-02

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandet ska skickas till kammarrätten. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet.

I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen senast den dag tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller kammarrättens beslut. Det är därför viktigt att du i överklagandet tar med allt som du vill föra fram.

### Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser, och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Kammarrätten kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet, och då står kammarrättens beslut fast.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar kammarrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har du tidigare fått handlingar med förenklad delgivning kan även Högsta förvaltningsdomstolen skicka handlingar på detta sätt.

### **Vill du veta mer?**

Ta kontakt med kammarrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).