



Bilaga 2. Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Innehåll

1	Inledning	2
1.1	Ett enhetligt synsätt och enkla regler	2
2	Myndighetsföreskrifter	3
2.1	Behövs föreskrifter?	3
2.2	Vilka frågor aktualiseras generellt sett?	4
2.3	Behovet av styrning	4
2.4	Nuvarande myndighetsföreskrifter som underlag	5
2.5	Normgivningskompetensen	5
2.6	Finns redan ett bemyndigande?	6
2.7	Villkor i beslut för enskilda fall som alternativ till föreskrifter	6
3	Föreskrifternas utformning	6
3.1	Tillämpningsområde	6
3.2	Begrepp och definitioner	6
3.3	Tillträde och uppgiftslämnande	7
3.4	Elektronisk underskrift och elektroniskt dokument	7
3.5	Direktåtkomst	8
3.6	Företrädare	8
Bilaga 1		9



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

1 Inledning

Frågor: Behövs myndighetsföreskrifter för e-tjänster? Vad bör en myndighets föreskrifter för en e-tjänst i så fall innehålla?

Förslag: Det bör ges stöd genom en beskrivning av vilka frågor som berörs, kombinerat med exempel på myndighetsföreskrifter för e-tjänster.

Myndigheterna har en bred kompetens när det gäller att ta fram myndighetsföreskrifter. Området för e-tjänster är emellertid nytt och tjänsterna i sin linda. Det är inte i alla delar klart vilka rättsfrågor som uppkommer och vilka frågor som bör regleras respektive lämnas till praxis. Till detta kommer behovet av en enhetlig begreppsbyggnad och struktur. De frågor som behöver regleras berörs bl.a. i e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter och e-nämndens vägledning för användargränssnitt som uppfyller legala krav (e-nämnden 04:02 och 04:03).

Följande vägledning avses underlätta för myndigheter att bedöma behovet av myndighetsföreskrifter och att utforma sådana när det visar sig erforderligt. Vägledning kan behövas i tre olika situationer;

1. när förslag och remissynpunkter lämnas till departement rörande reglering i lag eller förordning för att införa e-tjänster (vad behövs och vilken normgivningskompetens bör delegeras?),
2. när myndighetsföreskrifter tas fram för en e-tjänst (vad behövs och vilka föreskrifter får ges?), och
3. när föreskrifter för e-tjänster som stöds av ID-tjänster¹ skall tillämpas (hur skall teknikrelaterade föreskrifter tolkas och tillämpas?).

1.1 Ett enhetligt synsätt och enkla regler

För att 24-timmarsmyndigheterna skall få allmän spridning behöver de vinna allmänhetens tillit. Därför bör myndigheterna, vid utformningen av föreskrifter för e-tjänster,

1. tillämpa samma grundläggande synsätt och samma regler, så länge det inte finns saklig grund för särlösningar, och
2. undvika att en flora av svåröverskådliga och olikartade detaljföreskrifter växer fram.

¹ Angående använda begrepp, se e-nämndens grundläggande riktlinjer för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 04:02).



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Föreskrifter rörande e-tjänster bör alltså – i den mån sådana föreskrifter behövs – utformas tydligt och enkelt.

2 Myndighetsföreskrifter

2.1 Behövs föreskrifter?

Enligt regeringens FORMEL-grupp kommer det att behövas omfattande formell och informell samordning för att åstadkomma den gemensamma infrastruktur som krävs för elektroniska rutiner inom förvaltningen. Reglering bör enligt FORMEL-gruppen ske på låg nivå; dvs. att överdrivet detaljerade föreskrifter i lag eller förordning inte bör ges när andra styrmedel är mera ändamålsenliga (Ds 2003:29 s. 48).

Den första frågan är om det krävs myndighetsföreskrifter för de åtgärder som en användare avses genomföra via en e-tjänst. Det stöd som tillhandahålls genom en e-tjänst utgör i allt väsentligt sådan informations- och serviceverksamhet som avses i 4 § förvaltningslagen (1986:223; FL), en reglering som gäller för all förvaltningsverksamhet, till skillnad från de strängare reglerna för ärendehandläggning. Att den idag i huvudsak oreglerade serviceverksamheten "flyttar ut på nätet" bör inte i onödan leda till nya föreskrifter.

Vad som i första hand torde medföra *krav* på nya myndighetsföreskrifter är

1. hinder enligt formföreskrifter (t.ex. regler om traditionell underskrift), som måste undanröjas för att en e-tjänst skall kunna införas,
2. föreskrifter som överlämnar till en myndighet att bestämma närmare rutiner för att elektroniskt uppgiftslämnande skall vara tillåtet,² och
3. regler om att uppgifter får lämnas ut genom direktåtkomst endast om det föreskrivits att så får ske.

Är myndighetsföreskrifter inte nödvändiga, är den andra frågan om sådana föreskrifter ändå bör anses vara det lämpligaste styrmedlet eller om en e-tjänst i sig, t.ex. genom den tekniska utformningen, kan anses ge tillräcklig styrning. Som alternativ kan övervägas bl.a. bättre information och service, bättre administration³, kontakter med andra aktörer och samförstånds lösningar, ekonomiska styrmedel och riktlinjer.

² Som exempel kan här nämnas 6 kap. 4 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och 4 kap. 4 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter (Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall medge att självdeklaration får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.).

³ I detta sammanhang bör "bättre administration" kunna avse t.ex. en e-tjänst som har sådana funktioner och är utformad på ett sådant sätt att särskilda föreskrifter inte behövs.



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

I det följande behandlas den situationen när en myndighet funnit att föreskrifter bör utfärdas och skall bedöma hur omfattande dessa bör vara och hur de bör utformas.

2.2 Vilka frågor aktualiseras generellt sett?

Föreskrifter rörande e-tjänster som stöds av ID-tjänster kan aktualisera bl.a.

1. *definitioner* av begrepp,
2. en *beskrivning* av e-tjänstens centrala funktioner,
3. regler om *rätten att lämna elektroniskt dokument* (dock endast där pappersbaserade rutiner krävs enligt lag men myndigheten – inom ramen för sin normgivningskompetens – givits rätt att föreskriva undantag så att det utan undantaget skulle finnas formföreskrifter som hindrar elektroniska rutiner),
4. regler om
 - a. *hur* en elektronisk handling *får lämnas*,
 - b. *vem* som får lämna en elektronisk handling,
5. *krav på användaren* att
 - a. legitimera sig med viss(a) säkerhetslösning(ar) för att få "tillträde",
 - b. bruka
 - i. viss webbplats (som stöd vid upprättande av den elektroniska handlingen),
 - ii. viss elektronisk blankett (med eller utan anknytning till viss webbplats),
 - iii. viss(a) säkerhetslösning(ar) för elektronisk underskrift eller legitimering för uppgiftslämnande,
6. regler om *rätten att ha direktåtkomst* (t.ex. till egna uppgifter eller handlingar); inkluderande vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst, vem som får sådan åtkomst och hur detta ska gå till, samt
7. *särskilda krav* för företag som skall företa rättshandlingar genom ställföreträdare eller *ombud* som legitimerar sig och tecknar firma med stöd av en e-legitimation.

2.3 Behovet av styrning

Myndigheterna kan mer detaljerat behöva styra hanteringen så att ingivare

1. *använder* den e-tjänst som myndigheten tillhandahåller; alltså inte annan form av elektronisk kommunikation än den myndigheten planerar stödja, t.ex. e-post,



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

2. *ger materialet rätt format och struktur* för hantering hos myndigheten; alltså t.ex. XML-format och inte t.ex. Word-format,
3. *använder viss blankett* eller följer andra liknande begränsningar, i de fall sådana krav behövs,
4. *undertecknar handlingar* med sådana elektroniska underskrifter som myndigheten godtar och beträffande vilken tillgång finns till spärrfunktioner m.m.; alltså inte vilken e-legitimation som helst för t.ex. bank på Internet och inte heller elektroniska underskrifter som är baserade på t.ex. symmetrisk teknik, och
5. *sänder* den undertecknade handlingen till myndighetens elektroniska brevlåda för e-tjänsten; alltså inte till t.ex. myndighetens brevlåda för t.ex. e-post.

2.4 Nuvarande myndighetsföreskrifter som underlag

För att uppnå önskad samordning bör föreskrifterna utarbetas med utgångspunkt från de myndighetsföreskrifter som redan finns för e-tjänster, se *bilaga 1*.

2.5 Normgivningskompetensen

Reglerna om förfarandet vid myndigheternas ärendehandläggning och serviceverksamhet faller i princip inom ramen för regeringens s.k. restkompetens. Det innebär att regeringen får överlåta åt underordnad myndighet att meddela sådana bestämmelser (8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen; RF).

Regeringen får också överlåta åt en underordnad myndighet att meddela s.k. verkställighetsföreskrifter (8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen; RF). Här avses i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär men i viss utsträckning är det också möjligt att genom verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fylla ut" en lag. Lagregleringen får dock inte tillföras något väsentligt nytt genom verkställighetsföreskrifter. De får således inte innebära nya åligganden för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Det ankommer på respektive myndighet att själv närmare bedöma vad som kan regleras inom ramen för bemyndiganden att meddela föreskrifter.



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

2.6 Finns redan ett bemyndigande?

En myndighet som tar i bruk elektroniska rutiner bör undersöka om den redan har ett bemyndigande att meddela föreskrifter som kan tillämpas på en e-tjänst. Införs nya bestämmelser om delegation med anledning av t.ex. en e-tjänst bör myndigheten verka för att det som får, behöver och bör delegeras omfattas av de nya reglerna.

2.7 Villkor i beslut för enskilda fall som alternativ till föreskrifter

Elektroniska rutiner kan komma att medges även genom myndighetsbeslut för enskilda fall. I sådana beslut kan myndigheten ta in villkor för sitt medgivande; Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 331. Även för dessa fall och dessa förfaranden, som kan komma att användas såväl i massärenden som i undantagsfall, bör myndigheternas regler och rutiner vara enhetliga.

3 Föreskrifternas utformning

I det följande ges en "verktygslåda" för att stödja myndigheternas utformning av föreskrifter på området.

3.1 Tillämpningsområde

En föreskrift kan inledningsvis behöva ange att den endast gäller för en viss e-tjänst eller för vissa närmare angivna frågor eller tillämpningar.

Dessa föreskrifter gäller för X-Myndighetens [e-tjänst]/tillämpas vid [].

3.2 Begrepp och definitioner

Föreskrifter för e-tjänster kan bli komplexa och kräva definitioner av olika begrepp. I denna del bör myndigheterna ta tillvara de definitioner och beskrivningar som lagts fast av e-nämnden; (e-nämnden 04:02). Myndigheten kan hänvisa till de definitioner som ges där och till de regler där, som myndigheterna enats om, rörande godtagande av e-legitimationer m.m.⁴ I detta sammanhang bör en myndighet också ta tillvara den ensade beskrivningen av e-legitimationer som myndigheterna har tagit fram i samverkan med bankerna och Telia.⁵

⁴ Detta kan jämföras med hur myndigheter i sina föreskrifter hänvisar till standarder, förutsatt att den författningstekniska frågan lösts om att myndigheten inte får lämna ifrån sig sin normgivningskompetens till standardiseringsorganet. Detta brukar hanteras så att det i författning hänvisas till en viss version eller utgåva. En ändring i standarden får därmed inte genomslag i myndighetens författning.

⁵ Rörande definition och användning av e-legitimationer bör hänvisas till den ensade beskrivning som tagits fram av myndigheterna i samverkan med bankerna och Telia.



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Begrepp som används i dessa föreskrifter har samma innebörd som i e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 04:02).

3.3 Tillträde och uppgiftslämnande

En reglering kan syfta både till att ange hur en e-tjänst skall utformas och att säkerställa en användning av tjänsten i enlighet med högt ställda krav på rättssäkerhet. I vissa fall kan en korrekt användning av en e-tjänst säkerställas redan genom tjänstens tekniska och administrativa utformning. I andra fall krävs en reglering. Härvid aktualiseras bl.a. frågor om legitimering och anknytande säkerhetskrav, upprättande med stöd av viss e-tjänst, format och strukturer och ingivning till viss elektronisk adress; jfr nedan om direktåtkomst.

Tillträde till e-tjänsten ges endast användare som har legitimerat sig med [den eller de säkerhetslösningar som myndigheten godkänner för e-tjänsten].

En ansökan eller en annan inlägga enligt [] får överföras elektroniskt [till X-myndigheten] endast om handlingen

1. har upprättats med stöd av [e-tjänsten för..... /viss webbplats],
2. har det format och den struktur som myndigheten bestämt [preciseras genom t.ex. en bilaga], och
3. överförs till myndighetens elektroniska brevlåda för [sådan ansökan/anmälan].

3.4 Elektronisk underskrift och elektroniskt dokument

Vissa regelverk bygger på en beskrivning utifrån texten och underskriften som en enhet ("elektroniskt dokument"⁶; jfr en urkund), andra tar sikte på själva underskriften för sig (elektronisk underskrift; jfr avancerad elektronisk signatur och en vanlig namnteckning). Myndighetsföreskrifter på området kan syfta både till att ange de metoder för elektronisk underskrift som godtas och till att säkerställa den kommande tillämpningen av dessa metoder. Det kan också följa redan av tekniska begränsningar i en e-tjänst att endast vissa metoder godtas. För att underlätta en reglering kan en hänvisning göras till e-nämndens grundläggande vägledning.

En elektronisk handling skall ha skrivits under med stöd av en e-legitimation som anges i avsnitt 5.9 e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 04:02).

⁶ Enligt en legaldefinition som numera är vanlig föreligger ett elektroniskt dokument endast om den elektroniska handlingen har försetts med en elektronisk underskrift.



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Det är knappast möjligt att förutse alla de situationer där en elektronisk underskrift kan föra med sig komplikationer för en myndighet. För dessa fall kan det vara lämpligt att erinra myndighetens handläggare om möjligheten att utfärda ett föreläggande enligt 10 § tredje stycket förvaltningslagen.

Av 10 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) följer att myndigheten, även om formföreskrifterna anses uppfyllda, får förelägga avsändaren att bekräfta sin ansökan eller anmälan med en egenhändig undertecknad handling, t.ex. till följd av vad som kommit fram vid myndighetens bedömningar eller kontroller enligt avsnitten 5.4 – 5.7 e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 2004:02).

3.5 Direktåtkomst

I flera sammanhang föreskrivs att vissa aktörer får ha direktåtkomst till uppgifter – t.ex. till uppgifter som ”förifylls” i en e-tjänst – endast om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelat föreskrifter om det. En sådan reglering har direkt anknytning till bestämmelser om legitimering för tillträde.

Direktåtkomst får medges [] till [t.ex. uppgifter om sig själv i databasen/handlingar som anges i ... §..].

3.6 Företrädare

När en juridisk person skall använda en e-tjänst måste detta ske genom företrädare. Vem som är behörig kan normalt inte granskas automatiskt av systemet. Det kan därför behövas särskilda föreskrifter om denna hantering.

Den som skall företa en rättshandling i egenskap av företrädare för en juridisk person eller en myndighet skall [.....].



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Bilaga 1

Följande föreskrifter gäller med anknytning till nuvarande 24-timmarstjänster (hänvisningarna utgör klickbara länkar till respektive föreskrift):

PRV: PRVFS 2002:2 Patent- och registreringsverkets föreskrifter för elektronisk ansökan och anmälan enligt Handelsregisterförordningen

PPM: RFFS 2000:5 Premi pensionsmyndighetens föreskrifter om val och byte av fond inom premiepensionssystemet

RFV: RFFS 2004:4 Riksförsäkringsverkets föreskrifter om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration⁷

Skatteverket – rätt att lämna elektroniskt dokument

RSFS 2003:6 Riksskatteverkets föreskrifter om att en anmälan för registrering och en ansökan om F-skattsedel får lämnas i form av ett elektroniskt dokument

RSFS 2003:5 Riksskatteverkets föreskrifter om att preliminär självdeklaration och skattedeklaration får lämnas i form av ett elektroniskt dokument

RSFS 2003:4 Riksskatteverkets föreskrifter om att allmän självdeklaration får lämnas i form av ett elektroniskt dokument

Skatteverket – rätt att lämna som elektroniskt dokument – i förening med ytterligare krav

SKVFS 2004:5 Skatteverkets föreskrifter om anmälan för registrering, ansökan om F-skattsedel och preliminär självdeklaration som får lämnas i form av elektroniska dokument, m.m.⁸

SKVFS 2004:4 Skatteverkets föreskrifter om skattedeklaration som får lämnas i form av ett elektroniskt dokument⁹

SKVFS 2004:3 Skatteverkets föreskrifter om allmän självdeklaration som får lämnas i form av ett elektroniskt dokument¹⁰

⁷ Tidigare Riksförsäkringsverkets föreskrifter RFFS 2002:12

⁸ Tidigare Riksskatteverkets föreskrift: RSFS 2003:11

⁹ Tidigare Riksskatteverkets föreskrift: RSFS 2003:10

¹⁰ Tidigare Riksskatteverkets föreskrift: RSFS 2003:9



Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

SKVFS 2004:2 Skatteverkets föreskrifter om förtryckning av säkerhetskoder på specifikationen till vissa allmänna självdeklarationer¹¹

Skatteverket – direktåtkomst

SKVFS 2004:1 Skatteverkets föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av enskilda direktåtkomst, m.m.¹²

¹¹ Tidigare Riksskatteverkets föreskrift: RSFS 2003:8

¹² Tidigare Riksskatteverkets föreskrift: RSFS 2003:7



Bilaga 3. Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

Innehåll

1	Inledning	2
2	Tillträde till en tjänst	2
3	Service via en e-tjänst	2
3.1	En enskild mellanlagrar ett utkast	2
3.2	Myndighetens informationssystem skapar och överför ett utkast	3
3.3	Stöd för att avhjälpa fel och sända in felfria handlingar	3
3.4	Tydliga användargränssnitt	3
4	Inkommen handling	3
4.1	Regleringen	3
4.2	En tydlig punkt för inkommande	4
4.3	Hjälpregel	4
4.4	Mottagningsfunktionens placering	4
4.5	Fel adress, anrop eller format	4
4.6	Skydds- eller kontrollåtgärder	4
4.7	Felmeddelanden, kvittenser och registrering av indikationer på fel	5
4.8	Registrera händelser	5
5	Myndighetens hantering av elektronisk legitimering och inkomna handlingar	5
5.1	Tidsstämpling	5
5.2	Myndigheten bör kontrollera e-legitimationer och underskrifter automatiskt	5
5.3	Spärrkontroll	5
5.4	Information som myndigheten behöver vid automatiska kontroller	6
5.5	Övrig information	6
5.6	Manuella kontroller av inkomna handlingar	6
5.7	Information vid manuella kontroller	7
5.8	Ytterligare kontroller	7
5.9	Samordnade föreskrifter	7
5.10	Åtgärder när ett fel eller en brist föreligger	7
5.11	Manuella åtgärder och bedömningar	8
6	Kommentar	9
6.1	Inledning	9
6.2	Inkommen handling	10



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

6.3	Kvittenser och felmeddelanden	14
6.4	Serviceverksamhet	15
6.5	Tydliga användargränssnitt m.m.	17
6.6	Tillträde till e-tjänster	18
6.7	Myndighetens hantering av elektronisk legitimering och inkomna handlingar	18

1 Inledning

Myndigheter som lämnar upplysningar, vägledning, råd och annan service via en webbplats tillhandahåller ofta via samma kanal funktioner för att upprätta och ge in elektroniska handlingar. Den rättsliga bedömningen av dessa funktioner bör samordnas för att tillgodose enskildas behov av enhetliga och rättssäkra rutiner. Dessa funktioner kan delas in i begränsningar av enskildas tillträde till en tjänst (kap. 1), service via en e-tjänst (kap. 2), funktioner för att ta emot handlingar som sänds till myndigheten (kap. 3) och myndighetens åtgärder och åtkomst till information för att kontrollera inkomna handlingars äkthet (kap. 4); se Kommentaren.

I denna vägledning behandlas bl.a. frågan om en handling är att anse som inkommen enligt 10 § förvaltningslagen (1986:223). Vad som anges i vägledningen rörande dessa frågor får inte blandas samman med bedömningen av om en elektronisk handling är att anse som inkommen enligt reglerna om offentlighetsinsyn.

Termer och uttryck som används i denna vägledning har samma betydelse som i e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-Nämnden 04:02).

2 Tillträde till en tjänst

En myndighet kan av sakligt motiverade administrativa skäl eller säkerhetsskäl begränsa åtkomsten till en e-tjänst eller en funktion för att skicka in handlingar så att endast den som på förhand har godkänts av myndigheten eller legitimerat sig elektroniskt ges tillgång till tjänsten; se även avsnitt 4. Kommentaren s. 18

3 Service via en e-tjänst

3.1 En enskild mellanlagrar ett utkast

Uppgifter som når myndighetens informationssystem när en enskild mellanlagrar ett utkast till en inlägga i avvaktan på att färdigställa handlingen bör inte anses inkomna enligt 10 § förvaltningslagen (1986:223) eftersom de inte nått myndighetens mottagningsfunktion (jfr kap. 3). Kommentaren s. 15



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

3.2 Myndighetens informationssystem skapar och överför ett utkast

En myndighets informationssystem kan – när den punkt är nådd där en enskild skall granska en färdig text innan den skrivs under – skapa ett utkast och föra över utkastet till den dator som den enskilde använder. Detta automatiserade stöd bör bedömas som en serviceåtgärd där myndigheten inte upprättar eller expedierar någon handling. Kommentaren s. 16

3.3 Stöd för att avhjälpa fel och sända in felfria handlingar

En myndighet kan som en serviceåtgärd innan en enskild sänder in en handling, av sakligt motiverade administrativa skäl eller säkerhetsskäl, använda automatiserade kontroller via en e-tjänst för att

1. ge den enskilde stöd när handlingen upprättas, och
2. undgå att handlingar ges in om det finns brister som upptäcks genom sådana kontroller; jfr dock 3.2 om kontroller efter serviceskedet.

Sådana kontroller bör inte medföra att handlingen anses inkommen enligt 10 § förvaltningslagen eftersom handlingen inte har nått myndighetens mottagningsfunktion. Om det stöd som en myndighet ger för att avhjälpa fel i inlagor medför att en viss handling inte kan sändas in via e-tjänsten bör rutiner tillhandahållas för att användaren enkelt skall kunna kommunicera med myndigheten; jfr 5 § andra stycket förvaltningslagen. Kommentaren s. 16.

3.4 Tydliga användargränssnitt

Det bör, redan när en användare börjar bruka en e-tjänst, framgå hur tjänsten används. Användargränssnitten bör utformas tydligt så att den enskilde inte i ett serviceskede

1. tror sig ha varit "inne hos" myndigheten och överlämnat en handling till en behörig handläggare eller ha sänt handlingen till myndighetens mottagningsfunktion, och inte heller
2. av misstag skickar in en handling som han eller hon inte har för avsikt att ge in. Kommentaren s. 17

4 Inkommen handling

4.1 Regleringen

Reglerna i 10 § förvaltningslagen om inkommande handlingar är tillämpliga även i elektronisk miljö. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller dock den bestämmelsen. Kommentaren s. 10.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

4.2 En tydlig punkt för inkommande

Huvudregeln för inkommande handlingar bör tolkas så att en elektronisk handling anses ha kommit in när den har nått den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe (mottagningsfunktionen). Kommentaren s. 13.

Om en handling som har nått myndighetens informationssystem stoppas till följd av kontroller som utgör ett typiskt led i en ärendehandläggning, t.ex. en granskning av om en inlaga är äkta eller undertecknad av en behörig person, bör det material som stoppas anses ha nått mottagningsfunktionen. Det samma bör gälla om en handling har kommit till myndighetens informationssystem, vid en viss tidpunkt som går att fastställa, men satts i karantän eller annars fördröjts som en följd av myndighetens skydds- eller kontrollåtgärder i anknytning till mottagningsfunktionen. Kommentaren s. 13

4.3 Hjälpregel

Den hjälpregel som gäller för det fall att det kan antas att en handling har anlånt till myndigheten viss dag bör också kunna tillämpas om en elektronisk handling kan antas ha nått myndighetens mottagningsfunktion en viss dag och handlingen kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag, t.ex. genom att vara tillgänglig i det verksamhets-system som tjänstemannen använder. Kommentaren s. 11

4.4 Mottagningsfunktionens placering

Eftersom den som ger in en elektronisk handling står risken för försändelsen till dess den inkommit bör mottagningsfunktionen ges en sådan plats och utformning i mottagande myndighets system att den enskildes risk begränsas om fel eller brister i behandlingarna uppkommer efter det att en försändelse har lämnat allmänna kommunikationsnät och nått myndighetens informationssystem utan att ha nått fram till myndighetens mottagningsfunktion. Kommentaren s. 14

4.5 Fel adress, anrop eller format

Om ett meddelande sänds till fel elektronisk adress eller till rätt adress men med fel anrop eller format – t.ex. till rätt server men till en okänd s.k. port eller sida som dessutom kan vara stängd av t.ex. säkerhetsskäl – bör meddelandet inte anses inkommet enligt 10 § förvaltningslagen om det hindras i systemet. Kommentaren s. 11

4.6 Skydds- eller kontrollåtgärder

En försändelse som hindras från att nå en mottagningsfunktion till följd av sådana skydds- och kontrollåtgärder som behandlingar i brandväggar, virusprogram eller intrångsdetekteringssystem hos adressaten bör inte anses ha kommit in enligt 10 § förvaltningslagen. Kommentaren s. 13



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

4.7 Felmeddelanden, kvittenser och registrering av indikationer på fel

Myndigheternas system för felmeddelanden och kvittenser bör utformas så att en enskild, när det är möjligt med rutinbetonade åtgärder, får besked om fel och misstag när en handling har sänts in. Kommentaren s. 14

4.8 Registrera händelser

Myndigheten bör löpande registrera händelser som kan tyda på fel i myndighetens system för mottagning av elektroniska handlingar. Kommentaren s. 14

5 Myndighetens hantering av elektronisk legitimering och inkomna handlingar

5.1 Tidsstämpling

En myndighet bör, automatiskt genom sitt system, så snart en elektronisk handling har nått myndighetens mottagningsfunktion logga inkommandet och förse handlingen med uppgift om vilken dag och vilket klockslag handlingen enligt 10 § förvaltningslagen kom in till myndigheten. Kommentaren s. 14

5.2 Myndigheten bör kontrollera e-legitimationer och underskrifter automatiskt

Myndigheten bör genom automatiska behandlingar kontrollera att

1. en elektronisk legitimering för tillträde eller för uppgiftslämnande kan kopplas till den e-legitimation som anges stödja en identifiering av användaren,
2. en underskrift eller en stämpel kan kopplas till den e-legitimation som anges stödja utställarangivelsen och att underskriven eller stämplad text inte har ändrats,
3. den som utfärdat e-legitimationen uppfyller de säkerhetskrav som den förlitande parten ställer, och
4. den e-legitimation som använts är giltig och lämplig för det aktuella användningsområdet. Kommentaren s. 18

5.3 Spärrkontroll

Myndigheten bör kontrollera att en e-legitimation som stöder en legitimering, en underskrift eller en stämpel inte har spärrats. Sådana kontroller sker genom



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

1. automatisk spärrkontrollfråga till en ID-tjänst för transaktionsbaserad giltighetskontroll, eller
2. automatisk kontroll mot av utfärdaren utgivna spärrlistor som hämtats till myndighetens informationssystem eller en tjänst som myndigheten anlitar. Kommentaren s. 18

5.4 Information som myndigheten behöver vid automatiska kontroller

En myndighet som tillhandahåller en e-tjänst som stöds av ID-tjänster bör se till att tillhandahållare av ID-tjänster som utfärdar e-legitimationer, vilka godtas enligt avsnitt 5.9 e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 04:02), gör följande information tillgänglig för att anslutna myndigheter skall kunna utföra automatiska kontroller enligt 5.2 och 5.3;

1. utfärdarens e-legitimation för att underteckna eller stämpla
 - a. personliga e-legitimationer, tjänstelegitimationer, webbserverlegitimationer eller e-legitimationer för myndighetens elektroniska stämpel,
 - b. spärrlistor m.m., t.ex. svar på frågor om spärr till en ID-tjänst för transaktionsbaserad giltighetskontroll,
2. användarens e-legitimation för legitimering eller underskrift vid kommunikation med en myndighet, om e-legitimationen inte har bifogats en försändelse till myndigheten eller om en bifogad e-legitimation har förkommit eller skadats, och
3. uppgift om spärr, som omfattar
 - a. om en e-legitimation är spärrad, och
 - b. tidpunkten för en spärr.

Kommentaren s. 18

5.5 Övrig information

Övrig information som behövs för automatiska kontroller finns i e-legitimationen. Kommentaren s. 18

5.6 Manuella kontroller av inkomna handlingar

Om automatiska kontroller enligt 5.2 eller 5.3 av inkomna handlingar inte fungerar eller visar att fel föreligger bör manuella kontroller utföras.

Kommentaren s. 18.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

5.7 Information vid manuella kontroller

Vid manuella kontroller enligt 5.6 bör uppgifterna presenteras för handläggaren i direkt läsbar form på ett överskådligt och tydligt sätt. Det bör framgå om

1. e-legitimationen är spärrad och när den spärrades,
2. e-legitimationens giltighetstid har gått ut och i så fall när,
3. utfärdaren av e-legitimationen inte är känd av myndigheten eller om legitimationen inte hör till de legitimationer från en viss utfärdare som myndigheten godtar vid sina automatiska kontroller,
4. en tjänst för transaktionsbaserad giltighetskontroll inte är tillgänglig,
5. e-legitimationen använts för fel ändamål, t.ex. om en privat nyckel för legitimering använts för underskrift, och
6. om innehållet i den undertecknade handlingen ändrats.

Kommentaren s. 18

5.8 Ytterligare kontroller

När det finns skäl för ytterligare kontroller, t.ex. om tekniska fel uppkommit eller om en handling eller e-legitimations äkthet ifrågasätts, bör myndigheten se till att den har rätt att från utfärdaren få tillgång till de handlingar och uppgifter som behövs för sakens prövning, förutsatt att ett utlämnande inte strider mot lag eller författning eller avtal med innehavaren.

Kommentaren s. 18

5.9 Samordnade föreskrifter

Myndigheter som tillhandahåller e-tjänster bör se till att de samordnar sina föreskrifter med de avtal som sluts med utfärdare som tillhandahåller ID-tjänster så att kompletterande handlingar och uppgifter får lämnas ut när de behövs för en säker hantering av elektroniska underskrifter och elektronisk identifiering.

Föreskrifter och avtal bör för andra fall begränsa utlämnande och användning så att otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet inte uppkommer. Kommentaren s. 18

5.10 Åtgärder när ett fel eller en brist föreligger

Visar en kontroll av en elektronisk underskrift enligt 5.2 – 5.3 eller 5.6 att en handling har en brist bör myndigheten genom en handläggare göra en manuell bedömning av om

1. handlingen till följd av andra kontrollåtgärder t.ex. efter samtal med angiven utställare eller bekräftelse på elektronisk väg, kan godtas som äkta,
2. ett föreläggande bör utfärdas om bekräftelse genom en egenhändigt undertecknad handling eller på annat alternativt sätt,



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

3. handlingen inte föranleder någon ytterligare åtgärd av myndigheten till följd av att den är gravt ofullständig eller oläsbar eller en avsändare som kommunikation kan ske med inte anges, eller
4. förutsättningar föreligger för att gallra handlingen.

Detsamma bör gälla vid legitimering för uppgiftslämnande. Kommentaren s. 18

5.11 Manuella åtgärder och bedömningar

Manuella åtgärder och bedömningar som innefattar ärendehandläggning får vanligtvis inte utföras av annan än den myndighet till vilken en handling har inkommit. Kommentaren s. 19



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

6 Kommentar

6.1 Inledning

När en myndighet lämnar upplysningar, vägledning, råd och annan service via en e-tjänst och användare kan upprätta och sända in elektroniska handlingar via samma kanal¹ ställs myndigheten inför nya juridiska och administrativa frågor. För att lösa dessa behövs tydliga gränser mellan vad som utgör

- *serviceverksamhet*, där enskilda
 - ges hjälp och stöd med att fylla i handlingar m.m., på motsvarande sätt som vid ett personligt besök hos en myndighet, och
 - får utkast till handlingar förvarade i myndighetens informationssystem², av tekniska skäl eller för mellanlagring³, utan att handlingarna (på detta stadium) ges in,
- *ingivning*, när en enskild med stöd av e-tjänsten sänder en elektronisk handling till den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe (mottagningsfunktionen), och
- *ärendehandläggning*, när en myndighet vidtar åtgärder med handlingar som har nått mottagningsfunktionen eller annars är att anse som inkomna i förvaltningsrättslig mening.

Myndigheternas elektroniska serviceverksamhet kan beskrivas så att användare loggar in i ett elektroniskt "besöksrum" där myndighetens personal har ersatts med automatiserat stöd. I nästa steg, när en användare är färdig och vill ge in en handling, lägger han eller hon försändelsen på en elektronisk motsvarighet till Postens brevlåda, för befördran på avsändarens risk till myndighetens elektroniska "brevinkast".

De rättsliga bedömningarna av dessa tjänster behöver samordnas så att enskildas behov av rättssäkerhet tillgodoses på ett enhetligt sätt. Myndigheternas rutiner för att kontrollera om en undertecknad elektronisk handling är äkta behöver också samordnas.

I e-nämndens vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m. ("Vägledningen") sorteras dessa frågor utifrån de

¹ Med kanal menas den elektroniska kommunikationsväg som används, t.ex. via en viss webbplats.

² Med informationssystem menas här organisationens hela IT-miljö, även de delar som ligger utanför e-tjänster och mottagningsfunktioner. Hit hör också organisationens externa IT-miljö avgränsad vid en router ansluten till Internet.

³ Med mellanlagring menas att meddelandet förvaras i myndighetens informationssystem som en serviceåtgärd, utan att handlingen sänts in för att anhängiggöra ett ärende.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

stadier som en e-tjänst och anknyttande elektroniska rutiner kan användas; för (1) tillträde, (2) för upprättande av handlingar, (3) för ingivning och (4) för myndighetens kontroller av inkomna handlingar. Denna kommentar ("Kommentaren") tar i stället sin utgångspunkt i vissa centrala rättsfrågor som e-tjänsterna aktualiserar. Den som direkt vill nå kommentarer till vissa regler kan nå dem via länkar i Vägledningen.

6.2 Inkommen handling

6.2.1 Regleringen

Bestämmelserna om inkommande handlingar i 10 § förvaltningslagen (1986:223; FL), 44 § förvaltningsprocesslagen (1971:291; FPL) och 33 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) är i sak samordnade. Dessa regler är normalt tillämpliga även i elektronisk miljö (3.1).⁴ Om det beträffande en förvaltningsmyndighets handläggning av förvaltningsärenden finns avvikande regler i en annan lag än förvaltningslagen eller i en förordning gäller dock den bestämmelsen.⁵

I de olika led som en e-tjänst kan användas återkommer frågan om och i så fall när en handling skall anses inkommen i förvaltningsrättslig mening. Av hänsyn till arbetets behöriga gång behöver berörda regler kunna tolkas enkelt och snabbt, oberoende av i vilken form och via vilken kanal som en handling når en myndighet. Förutsättningarna för dessa bedömningar skapas till stor del genom standardisering och allmänt vedertagna systemkonstruktioner. I myndigheternas arbete med mottagningsfunktioner för e-tjänster behöver gällande rätt tolkas på ett sätt som harmonierar med IT-systemens och infrastrukturens funktionssätt.

Huvudregeln, att en handling anses komma in den dag då den anländer till myndigheten, bör i elektronisk miljö tolkas så att en elektronisk handling har kommit in när den nått den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe; en s.k. *mottagningsfunktion* (3.2 första stycket). Denna tolkning bör gälla oavsett om en försändelse når en myndighet via en e-tjänst, e-post eller någon annan elektronisk "kanal" där försändelsen kan tas emot. I praktiken bör därmed, i de allra flesta fall, den punkt där en elektronisk handling anses ha anlänt till en myndighet kunna knytas till den punkt där teknisk registrering sker i den mottagningsfunktion som utgör myndighetens "brevlåda" för att ta emot sådana meddelanden; jfr nedan om kontroller av underskrifter.

Visserligen kan en e-tjänst vara utformad så att den elektroniska adressen till den anvisade mottagningsfunktionen är dold för användaren, som endast ser ett grafiskt element i form av en knapp för att skicka in handlingen. Detta hindrar emellertid inte en tillämpning av den förordade huvudregeln

⁴ Se prop. 1985/86:80 s. 57 och Ds 2003:29 s. 35 f.

⁵ Se 3 § förvaltningslagen, 2 kap. 5 § tillagen (2000:1281) och 4 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

för inkommande. Ett uttalande i den förvaltningsrättsliga doktrinen⁶ att ett elektroniskt meddelande kommer in först när någon behörig företrädare för myndigheten tar hand om det, t.ex. genom att ta del av meddelandets innehåll på en bildskärm eller göra en utskrift, torde ha sin grund i ett missförstånd. I nu aktuella e-tjänster sker handläggningen helt automatiskt och helt elektroniskt, så att det normalt inte är någon människa som läser eller skriver ut materialet. Detta material måste naturligtvis anses inkommet enligt 10 § FL när ärendet handläggs.

Den *hjälpregel* som gäller för det fall att det kan antas att en handling har anlånt till en myndighet viss dag bör också kunna tillämpas, om handlingen kan antas ha nått myndighetens mottagningsfunktion en viss dag och kommit en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. De system som används av myndigheter som tillhandahåller e-tjänster är utformade så att meddelanden som kommit till mottagningsfunktionen görs tillgängliga i ett verksamhetssystem som handläggare har tillgång till, på motsvarande sätt som när pappershandlingar läggs i handläggares aktskåp eller på deras skrivbord (3.3).

Om en handling når en myndighet via en annan kanal, som inte har anvisats som myndighetens mottagningsfunktion för e-tjänsten och inte heller som mottagningsfunktion för andra försändelser till myndigheten, bör handlingen anses inkommen när den kommit en behörig tjänsteman till handa. Detta har inte angetts i Vägledningen eftersom kommunikationen då sker utanför e-tjänsten.

Frågan om när en handling är att anse som inkommen enligt reglerna om offentlighetsinsyn får inte blandas samman med frågan om inkommande enligt förfarandereglerna i FL, FPL och RB.

6.2.2 Är försändelser med fel elektronisk adress eller format att anse som inkomna?

Om en avsändare, som använder en mottagningsfunktion som inte är knuten till en e-tjänst, använder fel anrop, t.ex. sänder en handling till en elektronisk adress som avser den server som myndigheten använder som mottagningsfunktion, men sänder till en okänd s.k. port eller sida, som dessutom kan vara "stängd" av t.ex. säkerhetsskäl, så att meddelandet "studsar", bör detta meddelande inte anses inkommet i förvaltningsrättslig mening (3.5). Detta kan jämföras med att fel adress anges på ett vanligt kuvert så att en försändelse antingen kommer fel (och därför inte kommer in) eller kommer till rätt port men uppfattas som feladresserat (och därför skickas vidare eller lämnas obehandlat).⁷ Myndigheternas system för kvittenser och felmeddelanden m.m. bör som framgått utformas så att den enskilde får besked om misstag av detta slag. En handling bör inte anses

⁶ Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 113 och 122.

⁷ Jfr rättspraxis för vanliga försändelser där det krävs, för att en försändelse skall anses ha kommit in, att adressaten är så tydligt angiven att försändelsen kan uppfattas vara ställd till denne (RH 1996:45; jfr dock RH 1991:3).



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

vara inkommen bara för att en teknisk kontroll skett som lett till ett felmeddelande.

Skulle ett meddelande ha fel format bör detta på motsvarande sätt kunna jämföras med att i pappersmiljö försöka stoppa en alldeles för stor försändelse i en myndighets brevkast och – när åtgärden misslyckas – ställa försändelsen utanför dörren så att den kommer bort innan någon hos myndigheten hunnit ta hand om den. Ett meddelande som inte följer vedertagna standarder, som myndigheten använder för att ta emot via den aktuella kanalen, bör alltså inte anses inkommet om bristerna för med sig att systemet, så som det utformats, inte kan ta emot meddelandet. Även här bör systemen, så långt det är praktiskt möjligt, utformas så att en enskild får besked om fel av detta slag. I praktiken är de tekniska systemen emellertid utformade så att felmeddelanden ofta inte kan lämnas. På motsvarande sätt som myndigheten inte har vetskap om en försändelse som ställts utanför myndighetens dörr men kommer bort, saknar myndigheten vetskap om elektroniska försändelser som faller ur de sedvanliga funktionerna för kommunikation. Rutinerna bygger såväl i pappersmiljö som i elektronisk miljö på att det är avsändaren som står risken för att meddelanden, under befordran till mottagningsfunktionen, försenas eller inte kommer fram.

6.2.3 Leder kontroller till att försändelserna anses inkomna?

Många uppfattar det så att det skulle finnas ett flöde från avsändarens system via ett externt system, först till mottagarens externa IT-miljö från en router där mottagande myndighets nät tar vid, till en brandvägg där mottagarens interna IT-miljö tar vid för vidare transport via viruskontroller m.m. till mottagningsfunktionen och därifrån till myndighetens verksamhetssystem. Denna tanke utifrån ett sådant sammanhängande flöde av filer som går viss väg stämmer dock ofta inte. Den tekniska verkligheten är mera komplicerad. Informationssystemen kan struktureras och fördelas på olika sätt, så att vissa funktioner – t.ex. mottagningsfunktionen eller viruskontrollen – flyttas till den dator där det för tillfället finns ledig kapacitet. En grundregel där endast hela filer eller en viss server pekas ut för att en handling skall anses inkommen kan därmed skapa tekniska och administrativa lösningar som är svåra att förena med den tekniska utvecklingen. De meddelanden som skapas i e-tjänsten och sänds iväg kan dessutom brytas ned till olika typer av paket och distribueras olika vägar men ändå nå adressaten och komma in, packas upp och sättas samman hos adressaten. Åtgärder som en myndighet vidtar endast för att skydda sig mot datavirus, intrång i informationssystem eller liknande bör inte anses leda till att en handling kommit in redan till följd av kontrollerna. En annan sak är att t.ex. viruskontroller kan ske både före och efter det att ett meddelande nått mottagningsfunktionen, dvs. både på icke inkomna och inkomna handlingar. Låter en myndighet "intelligenta" brandväggar, t.ex. s.k. inträngsdetekteringssystem "öppna" meddelanden av systemsäkerhetsskäl,



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

bör meddelandet inte anses inkommet redan till följd av denna åtgärd (3.6). Detta bör gälla även om åtgärden sker i den dator där myndighetens mottagningsfunktion körs, om meddelandet stoppas eller behandlingarna faller på annat sätt, innan handlingen registreras i mottagningsfunktionen. Meddelanden som t.ex. har felaktigt format eller innehåller ett virus och därför "fastnar" eller "rensas bort" genom de automatiska skydds- eller kontrollåtgärderna skall därför inte ses som inkomna, även om de faktiskt har lagrats i myndighetens system, t.ex. i en logg över intrång eller en "karantän" för virusinfekterade meddelanden. Detta synsätt kan jämföras med vissa typer av kontroller av vanlig post som sker innan en försändelse når fram – t.ex. ett s.k. hundsök för att finna narkotika, sprängämnen eller andra skadliga eller otillåtna ämnen i brev och paket. Om en brevbomb sprängs av säkerhetsskäl under transporten, så att en inlaga förstörs, kommer inlagan inte in till myndigheten. Detsamma bör gälla för virusmittade elektroniska försändelser som stoppas eller raderas. I den mån det kan ske med rutinbetonade åtgärder bör enskildas rättssäkerhet dock tillgodoses och myndighetens serviceskyldighet uppfyllas genom tydliga felmeddelanden och uteblivna kvittenser; se vidare nedan under rubriken "Kvittenser och felmeddelanden".

Undantag bör dock göras för vissa fall där myndigheten har fått problem med sitt informationssystem och därför stoppat eller fördröjt försändelser vid en viss tidpunkt som går att fastställa som en följd av tillfälliga skydds- eller kontrollåtgärder i anknytning till mottagningsfunktionen – t.ex. vid en krissituation. Finns handlingen kvar och når fram på vanligt sätt efter att myndigheten hävt sina kontroll- eller skyddsåtgärder bör handlingen anses inkommen redan när den kom till myndighetens informationssystem och sattes i karantän, om det går att fastställa denna tidpunkt (3.2 andra stycket andra meningen).

Syftet med detta är att felfria meddelanden som avsänts på ändamålsenligt sätt och nått myndighetens informationssystem inte skall anses ha kommit in för sent till följd av t.ex. en virusattack eller brister i myndighetens informationssystem. Motsatt synsätt skulle kunna leda till rättsförluster för den enskilde, trots att myndigheten i många fall med enkla medel kan kontrollera när meddelandet fördröjdes i myndighetens system – t.ex. genom kontroll av loggar eller liknande.

6.2.4 Undantag för kontroller som utgör ett typiskt led i en ärendehandläggning

Undantag bör dock göras för kontroller som utgör ett typiskt led i en ärendehandläggning, t.ex. en granskning av om en inlaga är äkta eller behörigen undertecknad eller om de uppgifter som lämnats uppfyller lagens krav för att bifalla framställningen. Sådana åtgärder bör anses ske på material som har nått mottagningsfunktionen (3.2 andra stycket första meningen).



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

6.2.5 Fördelningen av risken vid befordran av handlingar

Vid en yttlig granskning av förordade synsätt kan riskfördelningen uppfattas som alltför förmånlig för myndigheten eftersom den enskilde står risken till dess handlingen når myndighetens mottagningsfunktion; dvs. även för viss del av den befordran som sker i myndighetens system. Skälen för denna fördelning har dock framgått. Myndigheterna bör emellertid, för att begränsa den enskildes risk för rättsförluster, ge varje mottagningsfunktion en sådan plats och utformning i mottagande myndighets informationssystem att hans eller hennes risk begränsas, om fel skulle uppkomma efter det att en försändelse har lämnat allmänna kommunikationsnät och nått myndighetens informationssystem, men inte nått ända fram till myndighetens mottagningsfunktion (3.4).

6.3 Kvittenser och felmeddelanden

Elektroniska handlingar kan inte läsas utan tekniska hjälpmedel. Därför bör en teknisk registrering göras så snart en handling har nått myndighetens mottagningsfunktion, så att myndighetens handläggare kan se om en handling har kommit in (5.1). Sådan *tidsstämpling* för att stödja en förvaltningsrättslig bedömning av inkommandefrågan får inte förväxlas med registrering av allmänna handlingar enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), där det dessutom för flera fall föreskrivs att registrering får underlåtas. För användarna är det på motsvarande sätt viktigt att få veta att en handling nått mottagningsfunktionen. Genom kvittenser på mottagna dokument och felmeddelanden kan risken begränsas för att enskilda drabbas av rättsförluster. Myndigheterna bör därmed utforma varje e-tjänst och mottagningsfunktion så att en enskild – om det kan ske med rutinbetonade åtgärder – får besked när det uppstått ett fel vid överföringen av en handling (3.7). I den mån besked kan lämnas bör användarna också informeras om vilka brister som finns i en handling som inte nått fram, så att avsändaren kan rätta och sända in en ny handling.⁸

Myndigheterna bör dessutom löpande registrera händelser som kan tyda på fel i system för mottagning av elektroniska handlingar (3.8). Detta underlag är viktigt för att myndigheten skall kunna ge information till enskilda om vad som kan ha hänt med handlingar som inte nått mottagningsfunktionen och för att fel och brister snabbt skall bli åtgärdade.

⁸ Jfr 10 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

6.4 Serviceverksamhet

6.4.1 Mellanlagring och utkast från myndighet

De e-tjänster som myndigheter tillhandahåller består till stor del sådan service som avses i 4 § förvaltningslagen, t.ex. när information ges på en myndighets webbplats. Servicen kan härvid bestå i hjälp via t.ex. en webbplats för att fylla i och kontrollera uppgifter elektroniskt.⁹

Serviceverksamheten kan resultera i färdiga elektroniska handlingar som användaren ger in till myndighetens mottagningsfunktion för att anhängiggöra ett ärende. Elektronisk service kan också innebära att en användare innan ingivning sker sänder utkast eller delar av utkast till myndighetens informationssystem för mellanlagring, antingen tillfälligt i ett arbetsminne (så sker t.ex. när en deklaration skapas via Skatteverkets e-tjänst) eller för längre tid t.ex. på en hårddisk i myndighetens system (t.ex. vid upprättande av registreringshandlingar via Bolagsverkets e-tjänst). Vid bedömningen av om en handling skall anses inkommen enligt förvaltningslagen eller om endast serviceverksamhet skall anses föreligga bör det beaktas om användaren har sänt uppgifter till myndighetens mottagningsfunktion i avsikt att ge in en handling eller om användaren endast avsett att mellanlagra uppgifter eller kontrollera dem maskinellt, som ett led i användarens arbete med att ta fram ett korrekt utkast till inlägga. På grund av materialets omfattning kan det vara så att den enskilde laddar ned endast delar av detta till sin dator för att granska och ändra, när det behövs. Hela detta förfarande påminner om ett besök i myndighetens lokaler, där användaren förses med blanketter och får hjälp av en handläggare med att fylla i och kontrollera dem men inte ger in något till myndigheten. I pappersmiljö leder sådana åtgärder inte till att en handling anses ingiven; den granskas bara över disk, utan att tas emot, bevaras och i förekommande fall registreras enligt bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen. Att en enskild mellanlagrar ett utkast i myndighetens informationssystem bör inte anses leda till att handlingen kommer in i förvaltningsrättslig mening eftersom den inte når myndighetens mottagningsfunktion (2.1). En jämförbar situation i fysisk miljö skulle kunna vara om en enskild som besöker myndigheten inte hinner färdigställa sina inlagor och får löfte att lämna kvar sin portfölj med arbetsmaterialet till nästa dag, när den enskilde återkommer och fortsätter sitt arbete. Den omständigheten att väskan med handlingarna förvaras i myndighetens lokaler medför inte att handlingarna anses inkomna i förvaltningsrättslig mening. Först senare vidtar användaren åtgärder för att ge in handlingarna så att de kommer in i förvaltningsrättslig mening.

⁹ Se bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) om serviceskyldighet i myndigheters förvaltningsverksamhet, 15 kap. 4 och 10-12 §§ sekretesslagen (1980:100) om upplysningar som myndigheter skall lämna till enskilda och 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

På motsvarande sätt bör en myndighets åtgärd, att i en e-tjänst skapa och överföra ett utkast till den enskildes dator för t.ex. elektronisk underskrift, bedömas som ren service där myndigheten varken anses upprätta eller expediera någon handling; jfr att en tjänsteman vid ett personligt besök av en enskild hjälper denne att fylla i en blankett som han eller hon tar med sig från myndighetens lokaler (2.2). Först i ett senare led vidtar användaren en åtgärd i avsikt att ge in en handling. Detta gäller även för e-tjänster där handlingen sänds genom ett kommando för elektronisk underskrift. Förordade tolkningar av reglerna i FL, FPL och RB, enligt vilka en handling anses inkommen först när den når myndighetens mottagningsfunktion, ger därmed även en naturlig avgränsning mot ren service för att stödja användare när de upprättar handlingar. Enligt gällande rätt torde en handling som en person bär med sig och visar för en handläggare för att få råd om hur den skall fyllas i inte anses inkommen redan till följd av att den finns i myndighetens lokaler. Detta anses gälla även om omfattande hjälp ges så att en handläggare, som en serviceåtgärd, gör ingående kontroller av om kraven är uppfyllda för att en handling skall kunna läggas till grund för ett beslut därom. På motsvarande sätt bör elektronisk kommunikation kunna äga rum till (och från) en e-tjänst, inom ramen för myndighetens serviceverksamhet, utan att materialet anses vara inkommet eller expedierat. Den interaktiva processen via en e-tjänst kan göras mycket lik det stöd som ges vid ett personligt besök hos myndigheten.

6.4.2 Kontroller under serviceskedet

Inom ramen för den service som ges via en e-tjänst bör en myndighet, av sakligt motiverade administrativa skäl, få införa automatiserade kontroller, innan en handling sänds in, så att användaren får stöd när handlingen upprättas och att myndigheten inte får in handlingar om det finns brister som kan upptäckas genom automatiska kontroller (2.3). Med sakligt motiverade administrativa skäl (för att införa kontroller innan en handling sänds in) menas begränsningar med hänvisning till arbetets behöriga gång, resursernas omfattning eller andra organisatoriska skäl, t.ex. vilka möjligheter det finns att fortsätta handläggningen elektroniskt om underlaget behöver kompletteras. Sådana kontroller bör inte medföra att handlingen anses inkommen enligt 10 § förvaltningslagen eftersom handlingen inte har nått myndighetens mottagningsfunktion. Detta synsätt bör även gälla för kontroller av underskrifter inom ramen för serviceledet i en e-tjänst; jfr att en handläggare vid ett personligt besök tittar igenom en handling och granskar att den är korrekt undertecknad – t.ex. granskar att undertecknaren är behörig – och sedan lämnar tillbaka handlingen till besökaren som tar den med sig från myndigheten.

En särskild fråga är om en myndighet får bygga in tvingande kontroller i en e-tjänst så att dessa kontroller måste ha utfallit positivt för att användaren skall kunna sända in handlingen via den kanalen; jfr 3.2 andra stycket. I praktiken kan en sådan utformning av e-tjänster, med långtgående



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

ingivningshinder, leda till att uppgiftslämmandet kontrolleras med avseende även på det materiella innehållet, exempelvis om näringsförbud föreligger så att ansökan inte kan bifallas eller om uppgifter i något annat register som myndigheten har åtkomst till visar att hinder mot bifall kan föreligga. Den som upprättar inlagan kanske inte ens känner till att myndigheten har åtkomst till dessa uppgifter och skulle – vid en sådan utformning av systemet – i praktiken sakna möjlighet att inom ramen för en (elektronisk) ärendehandläggning invända mot eventuella brister i registret; jfr 29 § PUL. Enda möjligheten för användaren blir att välja en annan kanal för att kommunicera med myndigheten, t.ex. e-post.

I 4 § FL regleras myndigheternas skyldighet att ge service i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp, här service i e-tjänstens funktion för att upprätta inlagor. I denna servicefas kan en myndighet, så som i fysisk miljö, ge ett långtgående stöd utan att någon handling anses inkommen. Nu är frågan i stället på vilka sätt och i vilken omfattning en myndighet som tillhandahåller en e-tjänst måste vara tillgänglig för allmänheten genom att göra det möjligt att sända det material som tas fram till e-tjänstens mottagningsfunktion. Denna fråga regleras i 5 § andra stycket FL så att myndigheterna skall se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. I lagmotiven, som skrevs efter det att flera e-tjänster som stöds av ID-tjänster tagits i drift, förklarade regeringen att andra metoder än e-post och fax inte kan anses vara så etablerade att det finns anledning att föra in dem i förvaltningslagens serviceregler. Det finns alltså inte några författningsregler som innebär en skyldighet för en myndighet att ta emot meddelanden via e-tjänstens mottagningsfunktion. Eftersom en myndighet som tillhandahåller en e-tjänst för att upprätta och ge in inlagor går utöver den miniminivå som gäller för serviceskyldigheten enligt 5 § andra stycket FL, bör begränsningar kunna göras i e-tjänstens funktioner för att ge in handlingar så länge miniminivån enligt 5 § FL upprätthålls, t.ex. genom att den enskilde – när hinder uppstår i e-tjänsten – kan kommunicera via e-post.

6.5 Tydliga användargränssnitt m.m.

De tolkningar av gällande rätt som ligger till grund för Vägledningen förutsätter att e-tjänsterna utformas så att användaren kan se och förstå när det är fråga om service och inte ges skäl att tro att en handling sänts till myndighetens mottagningsfunktion när så inte är fallet eller ges skäl att tro sig redan "vara inne" hos myndigheten och "ge in" en handling. Därför måste användargränssnitten vara tydliga (2.4). Det bör redan när en användare börjar bruka en e-tjänst, framgå hur tjänsten används; jfr e-nämndens vägledning för användargränssnitt som uppfyller legala krav (e-nämnden 04:03). Dessa frågor om begriplighet och användbarhet blir ofta avgörande även för den juridiska bedömningen av enskildas agerande via e-tjänster.



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

6.6 Tillträde till e-tjänster

Av sakligt motiverade administrativa skäl eller säkerhetsskäl bör en myndighet kunna begränsa åtkomsten till en e-tjänst eller en mottagningsfunktion så att endast den som har godkänts av myndigheten på förhand eller legitimerat sig elektroniskt ges tillgång till tjänsten (1.1). Detta får inte leda till någon inskränkning i allmänhetens rätt till anonymitet vid offentlighetsinsyn (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen) och inte heller till hinder för enskilda att kontakta myndigheten med hjälp av telefax eller elektronisk post (5 § andra stycket förvaltningslagen). Med sakligt motiverade administrativa skäl enligt 1.1 (för att begränsa åtkomsten till en e-tjänst eller en funktion för att skicka in handlingar) menas begränsningar med hänvisning till arbetets behöriga gång, resursernas omfattning eller andra organisatoriska skäl, t.ex. omfattningen av och inriktningen på en enskilds kontakter med myndigheten.

6.7 Myndighetens hantering av elektronisk legitimering och inkomna handlingar

Frågan om vad som bör innefattas i de kontroller som myndigheterna gör av mottagna e-legitimationer och andra handlingar behandlas i 5.2 och 5.3. Vidare redovisas i 5.4. och 5.5 vilken information myndigheten bör ha tillgång till vid dessa kontroller. Visar de automatiska kontrollerna att det finns en brist i en inkommen handling bör myndigheten genom en handläggare göra en manuell bedömning av om handlingen till följd av andra kontrollåtgärder t.ex. efter samtal med angiven utställare eller bekräftelse på elektronisk väg, kan godtas som äkta (5.6 och 5.10). Vid sådana kontroller behöver uppgifterna presenteras för handläggaren i direkt läsbar form på ett överskådligt och tydligt sätt; se 5.7 där det också anges vilka uppgifter som bör presenteras.

Ytterligare information kan behövas från en utfärdare av e-legitimationer för sakens prövning och denna information bör kunna göras tillgänglig (5.8). Till detta hör att myndigheter som tillhandahåller e-tjänster bör samordna sina föreskrifter med de avtal som sluts med utfärdare som tillhandahåller ID-tjänster så att kompletterande handlingar och uppgifter får lämnas ut när de behövs för en säker hantering av elektroniska underskrifter och elektronisk identifiering, samtidigt som de bör beakta behovet av skydd mot otillbörligt integritetsintrång (5.9). Den förlitade partens kontroller bör inte försvåras eller fördröjas på grund av att det fordras en talan om editionsföreläggande vid allmän domstol för att få ut underlaget eller att avtalsvillkor om tystnadsplikt inte på ett balanserat sätt tillgodoser behovet av att kunna utföra kontroller av elektroniska underskrifters äkthet. Vid de manuella kontrollerna kan en handläggare behöva göra en manuell bedömning av om ett föreläggande bör utfärdas om bekräftelse genom en egenhändig undertecknad handling eller på annat alternativt sätt. Med annat



Vägledning för service och hantering av inkommande handlingar, m.m.

alternativt sätt kan exempelvis avses att bekräftelse sker genom ytterligare en elektronisk underskrift eller att annan eller kompletterande e-legitimation används. Handläggare bör även bedöma om handlingen inte föranleder någon ytterligare åtgärd av myndigheten till följd av att den är gravt ofullständig eller oläsbar eller om en avsändare som kommunikation kan ske med inte anges, eller om förutsättningar föreligger för att gallra handlingen (5.10). I vissa fall är en bekräftelse nödvändig, t.ex. när egenhändigt undertecknande är föreskrivet i författning och elektroniska signaturer inte godtas enligt praxis. I en framtid när kvalificerade elektroniska signaturer tagits i bruk kan 17 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer hindra en sådan begäran om bekräftelse. Det får i övrigt från fall till fall avgöras om bekräftelse av en elektronisk handling skall infördras (jfr prop. 1993/94:190 s. 107-109 och 121).

När en myndighet får tekniskt stöd av annan, t.ex. genom outsourcing av vissa funktioner, är det viktigt att de manuella åtgärderna för ärendehandläggning inte utförs av annan än den myndighet till vilken handlingen har kommit in (5.11); jfr 11 kap. 6 § regeringsformen, lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och Samsetrapport 2002:1, Infratjänster för 24-timmarsmyndigheterna.¹⁰

¹⁰ http://www.skatteverket.se/samset/pdf/samsetrapport_infratjanster_slutlig.pdf