



Infratjänster för 24-timmarsmyndigheterna

En vägledning från SAMSET

2002-11-19



Riksskatteverket

1

MISSIV

Johan Bålman
08-764 8092

Datum	Dnr
2002-11-19	9576-02/100

Statskontoret
Att: Nils Qwerin
Box 2280
103 17 Stockholm

Uppdrag att genomföra ett delprojekt för rättsfrågor rörande infratjänster för 24-timmarsmyndigheterna

(Statskontorets dnr 2002/350-7)

Riksskatteverket har för Statskontorets räkning åtagit sig att genomlysa rättsfrågor för att en stödjande infrastruktur, s.k. Infratjänster, skall kunna införas kostnadseffektivt och utan åsidosättande av författningsregleringen.

Uppdraget har utförts inom projektet SAMSET i samarbete med Riksförsäkringsverket, Patent- och Registreringsverket och ./. Statskontoret och redovisas i bilagda rapport.

Uppdraget är därmed slutfört.

Innehåll

1.	Sammanfattning.....	6
2.	Bakgrund och uppdrag	10
3.	Vilka funktioner ingår	12
3.1.	Pilotprojekt.....	12
3.2.	En beskrivning av funktioner i två steg	12
3.3.	Infratjänsternas utformning.....	13
3.4.	Gränslöshet och valmöjligheter	14
4.	Infratjänsterna i rättssystemet	15
4.1.	Utgångspunkter	15
4.2.	Ta tillvara gällande rätt	16
4.3.	Vilka analogier bör godtas?	17
4.3.1.	Gällande rätt och IT	17
4.3.2.	Viktiga analogier	17
4.3.3.	Valet av analogier underlättas av den tekniska verkligheten	18
4.3.4.	Skydd mot rättsförluster	19
4.4.	Webbplatserna.....	20
4.4.1.	Terminologi och funktion.....	20
4.4.2.	Ersätt anonymisering med ordning och reda.....	21
4.4.3.	Myndigheterna behöver skapa tydliga gränser.....	22
4.5.	Vilken förvaltningsverksamhet kommer att bedrivas via 24- timmarstjänsterna?	23
4.5.1.	Ärendehandläggning och faktiskt handlande	23
4.5.2.	En funktionell indelning – service och ärendehandläggning.....	25
4.6.	Frågor om kompetens	26
4.6.1.	Den lokala kompetensen.....	26
4.6.2.	Den sakliga kompetensen	27

4.7.	En organisatorisk indelning – att ”köra” i egenskap av underleverantör och att ansvara	28
5.	Samverkan enligt regelverket	30
5.1.	Förvaltningslagen – samverkan och datorisering	30
5.2.	Medborgarkontor och samtjänstlag	31
5.2.1.	Samtjänstlagen kan sannolikt tillämpas på 24-timmarstjänster	33
5.2.2.	Skall samtjänstlagen tillämpas på 24-timmarstjänster?.....	34
5.2.3.	Samlokalisering kan godtas av vissa skäl.....	35
5.2.4.	Att överlämna förvaltningsuppgifter med stöd av samtjänstlagen eller att ge stöd och hjälp utan något överlämnande.....	36
5.3.	Särskilt om inhämtande av uppgifter	37
5.4.	Avtal mellan statliga myndigheter för samverkan.....	38
5.5.	Normgivningskompetens m.m.....	39
5.6.	Får myndigheterna ikläda staten ekonomiska förpliktelser.....	40
6.	Om inkommande handlingar, offentlighetsinsyn och sekretess	41
6.1.	Den förvaltningsrättsliga regleringen – anlänt till mottagningstjänsten	41
6.2.	Offentlighetsinsyn.....	43
6.2.1.	Mellanlagring.....	43
6.2.2.	Befordran av meddelanden.....	44
6.3.	Sekretess	46
7.	Infratjänsterna	48
7.1.	Äkthets- och spärrkontroll för myndighet	48
7.2.	Spridnings- och HämtningsSystem (SHS).....	50
7.3.	Myndighetens distributions- och mottagningstjänst.....	52
7.4.	En betaltjänst för 24-timmarstjänster.....	53
8.	Checklista.....	55
	Bilagor	58
1.	Flera uppdrag på 24-timmarsområdet	58
1.1.	24-timmarsmyndigheterna	58
1.1.1.	Statskontorets uppdrag	58
1.1.2.	Statskontorets föreslår en stödjande infrastruktur	58

1.2.	SAMSET	59
1.2.1.	Regeringsbeslut mars 2000.....	59
1.2.2.	Regeringsbeslut december 2000.....	59
1.2.3.	Riktlinjer för en samordnad användning m.m.....	60
2.	SAMSET:s uppdrag att genomlysna rättsfrågor som rör Infratjänster	61
3.	Beskrivningar av vissa pilotprojekt	63
3.1.	Föräldraförsäkringen.....	63
3.2.	Yrkestrafiktillstånd	64
3.3.	Registrering av företag.....	65
4.	Webbsessionen och myndighetsintern hantering – en beskrivning av rättsligt relevanta funktioner	67
4.1.	Webbsessionen.....	67
4.1.1.	Myndighetsintern hantering	70
5.	Infratjänsterna – en beskrivning.....	74
5.1.	Äkthets- och spärrkontroll för myndighet	74
5.2.	Spridnings- och HämtningsSystemet (SHS).....	75
5.3.	Myndighetens distributions- och mottagningstjänst.....	80
5.4.	En betaltjänst för Internet	81
6.	Inkommande handlingar.....	83
6.1.	Förvaltningslagen.....	83
6.2.	Tryckfrihetsförordningen.....	85

1. Sammanfattning

I denna rapport behandlas frågor om Infratjänster. Med Infratjänster menas verksoberoende basfunktioner i form av gemensamma stödfunktioner för 24-timmarsmyndigheter. Avsikten med rapporten är att klargöra dels vilka Infratjänster som bör införas på myndighetsområdet, dels vilka rättsfrågor som behöver lösas för att Infratjänsterna skall kunna formaliseras och anpassas så att juridiska ”vakuum” undviks, i avvaktan på en skraddarsydd reglering för 24-timmarsmyndigheterna. Hela området befinner sig i stöpsleven och i praktiken används redan alternativa lösningar, delvis baserade på avtal, för att ge pilotprojekt och försöksverksamhet en rättslig ram.

Utformningen av infratjänster

Ett intensivt arbete pågår för att införa 24-timmarsmyndigheten i enlighet med regeringens vision. En förutsättning för att stödjande Infratjänster skall bli framgångsrika och få en snabb spridning på myndighetsområdet är att verksamheten formaliseras och anpassas till författningsregleringen så att myndigheterna direkt eller efter en mindre genomgång kan ta i bruk färdiga, rättsligt anpassade lösningar som inte kräver författningsändringar.

SAMSET, som har fått Statskontorets uppdrag att genomlysna berörda rättsfrågor, har som underlag för sina överväganden gjort en genomgång av några pilotprojekt (bilaga 3) och beskrivit de funktioner som tillhandahålls via 24-timmarstjänster (bilaga 4) och Infratjänster (bilaga 5). Det har visat sig att de tekniska grundfunktioner som Internet och webbtjänster bygger på ger ett naturligt stöd för analogier med traditionell pappersbaserad miljö. Infratjänsterna bör därför kunna byggas upp, utifrån lösningar som är inarbetade och naturliga för medborgarna, genom att beskriva de funktioner som följer av författningsregleringen för pappersmiljö och återskapa dem i IT-miljö (avsnitt 4.2 och 4.3).

För de juridiska bedömningarna har SAMSET pekat på behovet av att ersätta anonymiseringen av webbplatser och webbtjänster med tydliga avgränsningar så att medborgare kan se eller få besked om vilken eller vilka

myndigheter som tillhandahåller webbplatsen och/eller den eller de 24-timmarstjänster som finns där (avsnitt 4.4).

SAMSET har vidare funnit ett samband

- å ena sidan mellan vad som äger rum under medborgarens *webb-session* och en begränsning till *faktiskt handlande* enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223; FL), och
- å andra sidan mellan vad som sker under den *myndighetsinterna hantering* som tar vid när webbsessionen avslutats och *ärendehandläggning* i förvaltningsrättslig mening.

Genom att utforma 24-timmarstjänsterna så att medborgarens kommunikation med myndigheten under webbsessionen endast innefattar faktiskt handlande i förvaltningsrättslig mening kan tjänsterna tas i bruk utan författningsändringar (avsnitt 4.5). En sådan begränsning medför också att förvaltningsrättens regler om saklig och lokal kompetens normalt inte lägger hinder ivägen för planerade 24-timmarstjänster (avsnitt 4.6).

En annan viktig gräns för att undgå rättsliga hinder tar sikte på om och i vilken mån en myndighet kan eller får överlämna till annan att utföra vissa åtgärder. Mindre myndigheter har inte resurser att "köra" alla de tekniska funktioner som krävs för att införa en 24-timmarstjänst. Att en myndighet anlitar en underleverantör behöver emellertid – om överenskommelserna är rätt utformade – inte innebära att myndigheten överlämnar någon förvaltningsuppgift till annan, förutsatt att myndigheten alltjämt svarar för dessa funktioner gentemot den enskilde (avsnitt 4.7).

I den mån samverkan mellan myndigheter aktualiseras kan dessutom noteras att den syn på samverkan som gäller enligt motiven till förvaltningslagen sammanfaller med regeringens vision för 24-timmarsmyndigheten (avsnitt 5.1). Frågor om samverkan har nyligen genomlysts för traditionell miljö med avseende på s.k. medborgarkontor. Utrymmet för samverkan genom s.k. *samlokalisering* är betydande (avsnitt 5.2) och blir dessutom större inom ramen för helt *automatiska* rutiner för Infratjänster än vid manuell hantering; samverkan kan då ses endast som en samlokalisering bakom samma "elektroniska disk". För att undgå rättsliga hinder och komma igång med 24-timmarstjänsterna bör myndigheterna ta tillvara utrymmet för "elektronisk samlokalisering" och informations- och serviceverksamhet enligt 4 § FL.

Det bör däremot undvikas att *integrera* verksamheterna (se avsnitt 5.2), så länge de organ som fått regeringens uppdrag att handlägga vissa ärendekategorier eller utföra vissa andra förvaltningsuppgifter utgör skilda myn-

digheter. En sådan inriktning för 24-timmarstjänsterna underlättas om ett ärende anhängiggörs först när webbsessionen avslutas.

Myndigheterna bör när samverkan aktualiseras notera att överenskommelser visserligen kan träffas mellan myndigheter men att två statliga myndigheter inte kan ingå civilrättsligt bindande avtal med varandra och att åtaganden för 24-timmarstjänster inte får gå utöver deras behörighet (avsnitt 5.3 och 5.4).

Vid utformningen av Infratjänsterna är det – för den juridiska bedömningen – avgörande att en tydlig och enhetlig punkt skapas för inkommande och offentlighetsinsyn samt att överföringen av inlagor till myndigheter kan skyddas mot obehörig insyn inte bara tekniskt utan även rättsligt. Dessa frågor har i allt väsentligt visat sig möjliga att lösa genom att utforma Infratjänsterna så att materialet blir åtkomligt för handläggande myndighet först när det når en mottagningstjänst (avsnitt 6.1 – 6.3).

SAMSET:s genomgång av tekniska och juridiska förutsättningar för 24-timmarstjänster har resulterat i förslag till Infratjänster/tilläggstjänster för äkthets- och spärrkontroll, Spridnings- och HämtningsSystem (SHS), distributions- och mottagningstjänst och betaltjänster för 24-timmarstjänster (avsnitt 7.1 – 7.4).

Användningen av Infratjänster och 24-timmarstjänster

Genomgången ovan av rättsfrågor för att utforma Infratjänsterna rätt kan också användas för att identifiera juridiska hinder för myndigheter som vill ta en färdig Infratjänst eller en 24-timmarstjänst i bruk. Från en sådan utgångspunkt framgår sammanfattningsvis följande.

- Genom en funktionell indelning mellan 24-timmarstjänster och myndighetsintern hantering, i förening med en tydlig gräns mellan ärendehandläggning och information och service enligt 4 § FL, kan en myndighet vanligtvis utforma sin 24-timmarstjänst så att de strängare reglerna för ärendehandläggning inte blir tillämpliga under webbsessionen utan först vid den myndighetsinterna hanteringen (avsnitt 4.5 och 5.2.3).
- Det bör undvikas att funktioner som rör myndighetens 24-timmarstjänst tillhandahålls av en annan myndighet eller ett privaträttsligt subjekt så att denne ansvarar i förhållande till medborgaren. Detta hindrar inte att myndigheten upphandlar funktioner som behövs för en 24-timmarstjänst så länge myndigheten anses tillhandahålla

tjänsten åt medborgaren. Genom att begränsa de uppgifter som läggs ut till sådant som utförs helt automatiskt torde myndigheten normalt inte behöva överlämna några förvaltningsuppgifter till annan (avsnitt 4.7).

- På motsvarande sätt behöver de begränsningar som gäller för myndigheternas sakliga kompetens beaktas så att myndighetens 24-timmarstjänst avgränsas till sådant som faller inom ramen för myndighetens verksamhetsområde. Så länge det inte har anhängiggjorts något ärende torde begränsningar i den lokala kompetensen i praktiken bli av ringa betydelse (avsnitt 4.6).
- För att de nya tjänsterna skall kunna genomföras utan författningsändringar behöver de sorteras in under gällande rätt. Datoriseringen gör det möjligt att lägga olika tekniska och juridiska mallar på samma tekniska hjälpmedel och gränssnitt. Här blir valen av analogier och metaforer när den virtuella 24-timarsmiljön beskrivs betydelsefulla för den rättsliga bedömningen av tjänsterna. En myndighet som inför en 24-timmarstjänst eller anlitar en Infratjänst bör säkerställa att gränssnitten mot medborgare och handläggare knyter an till vedertagna synsätt i gällande rätt (avsnitt 4.3).
- En myndighet som inför en 24-timmarstjänst med eller utan stöd av en Infratjänst behöver klargöra vem som tillhandahåller webbplatsen, webbsidorna och funktionerna, t.ex. för att upprätta inlagor. Genom att upprätthålla tydliga gränser och informera om dem bör myndigheters samverkan ofta kunna begränsas till en samlokalisering. Därmed kan juridiska hinder undvikas (avsnitt 4.4).
- Myndigheterna bör ta tillvara det arbete som gjorts i lagstiftningsärenden rörande lagen (1997:297) om försöksverksamhet med sam-tjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen) för att strukturera rättsfrågor om samverkan mellan myndigheter. De automatiska rutinerna ger här vida möjligheter att utforma samverkan så att det blir fråga endast om samlokalisering eller om att en myndighet i egenskap av underleverantör tillhandahåller funktioner åt en annan myndighet så att denna myndighet i sin tur kan tillhandahålla en 24-timmarstjänst åt medborgare (avsnitt 5.1 och 5.2); se vidare checklistan i avsnitt 8.

SAMSET:s bedömning är att gränserna mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning, om infratjänsterna utformas rätt, bör kunna göras så

tydliga att 24-timmarsmyndigheterna kan införas utan att avvakta författningsändringar. En närmare genomlysning för att klarlägga var dessa gränser bör anses gå bör dock genomföras, eftersom det visat sig att denna fråga ständigt kommer upp i 24-timmarsmiljö. Skulle en osäkerhet om rättsläget därefter kvarstå bör författningsändringar övervägas. Här bör noteras att en bestämmelse som avviker från förvaltningslagen (se 3 § FL) blir gällande även om den ges i förordning (avsnitt 5.3). Vidare föreslår SAMSET att riktlinjer tas fram för webbsidornas utformning och myndigheternas information så att det tydligt framgår vem som tillhandahåller webbplats, webbsidor, information och funktioner för att upprätta inlagor i ärenden m.m. (avsnitt 4.4.3).

2. Bakgrund och uppdrag

Ett intensivt arbete pågår på myndighetsområdet för att införa 24-timmarsmyndigheten i enlighet med regeringens vision. Alla tjänster som en statlig myndighet kan tillhandahålla elektroniskt till samma eller lägre kostnad skall tillhandahållas i sådan form och med en sådan utformning att tjänsterna kan användas av alla.¹

Till visionen hör också att informationen och servicen skall organiseras efter medborgarnas behov så att kontakter i *ett* ärende skall behövas med endast *en* myndighet. 24-timmarsmyndigheten förutsätter därför samverkan över myndighetsgränser.²

Utvecklingsarbetet har beskrivits som ett rörligt mål i en trappa med fyra steg;

1. färdigpackad webbaserad *information*,
2. tillkommande *interaktivitet* och tjänster,

¹ Se vidare budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 2 s. 28).

² Se vidare Statskontorets lägesrapport från december 2001 om utvecklingen av 24-timmarsmyndigheterna.

3. *transaktioner* för ärendehantering med inslag av myndighetsutövning för vilka säker identifiering, signering och kryptering av kommunikation är förutsättningar, och
4. tillkommande samverkan och *integration* över myndighetsgränser för att handlägga ärenden och utföra andra förvaltningsuppgifter.

Statskontorets bedriver på uppdrag av regeringen ett omfattande arbete för att utveckla 24-timmarsmyndigheten. Uppdraget innefattar bl.a. att utforma och upphandla en stödjande struktur för informationstjänster och ärendehantering med verksoberoende basfunktioner i form av s.k. Infratjänster (se vidare *bilaga 1*). Detta arbete tar sikte på en långsiktig utveckling av en gemensam infrastruktur för säker och effektiv elektronisk kommunikation.

Det område som behöver samordnas är emellertid vidare. En gemensam infrastruktur blir meningsfull först när alla funktioner som krävs för att införa elektroniska tjänster har samordnats. Bland annat behövs regler och rutiner för hanteringen av elektroniska handlingar och akter. En av regeringen tillsatt arbetsgrupp ser nu över formföreskrifter på området med syfte att undanröja onödiga hinder för att förverkliga målet om 24-timmarsmyndigheten. Statskontoret stöder detta arbete enligt ett regeringsuppdrag (dnr 2002/54).

Riksskatteverket har samtidigt, inom ramen för ett regeringsuppdrag – det s.k. SAMSET-projektet (se *bilaga 1*) – lagt en juridisk grund för en samordnad hantering av certifikat och signaturer m.m. Produkter, tjänster och infrastruktur för PKI-system och ärendehantering är stadda under snabb utveckling och vissa av de frågor som återstår att lösa är betydelsefulla för medborgarnas rättssäkerhet. För att sätta in rättsfrågorna i sitt sammanhang har riktlinjer utarbetats inom SAMSET-projektet.

Statskontoret har nu gett Riksskatteverket i uppdrag att inom ramen för projektet SAMSET genomlysna hur Infratjänsterna bör utformas för att myndigheterna skall undgå juridiska hinder, se *bilaga 2*. Samtidigt pågår arbete inom Statskontoret för att utforma och upphandla Infratjänster i samverkan med andra myndigheter.

3. Vilka funktioner ingår

3.1. Pilotprojekt

Frågan om vilka funktioner och rättsfrågor som behöver övervägas med avseende på 24-timmars tjänster och Infratjänster kompliceras av att hela detta område befinner sig i stöpsleven. I vissa delar har emellertid rutinerna klarlagts och det finns pilotprojekt där det fjärde trappsteget enligt ovan (se vid not 2) har nåtts så att elektronisk ärendehantering, med inslag av myndighetsutövning, utförs genom kommunikation med signerade elektroniska handlingar och samverkan över myndighetsgränser.

SAMSET har för sin analys utgått från pilotprojekt för 24-timmars tjänster inom föräldraförsäkringen, för yrkestrafiktillstånd och för registrering av företag. Dessa tillämpningar beskrivs i *bilaga 3*.

3.2. En beskrivning av funktioner i två steg

Av beskrivningen i bilaga 3 framgår att det finns många idéer om hur 24-timmars tjänsterna bör utformas och hur myndighetssamverkan bör organiseras och formaliseras. Någon fullständig genomgång har därför inte varit möjlig. Istället har SAMSET – med utgångspunkt från bl.a. exemplen i bilagan – försökt att klarlägga *vilka funktioner* för 24-timmars tjänster³ som kan vara av särskilt intresse för den juridiska bedömningen.

För att göra beskrivningen förenlig med den praktiska hanteringen har en indelning gjorts i två steg som kan betecknas

- *webbsessionen*, där medborgare kommunicerar via Internet med en eller flera 24-timmars tjänster, och
- *myndighetsintern hantering*, som tar vid när ett ärende har uppkommit (anhängiggjorts) hos en myndighet.

Det har nämligen visat sig finnas ett samband mellan denna gränsdragning och den inom förvaltningsrätten betydelsefulla gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande (se vidare avsnitt 4.5.2).

³ Med 24-timmars tjänst menas här den elektroniska tjänst – vanligtvis en webbtjänst – med vilken medborgare kommunicerar.

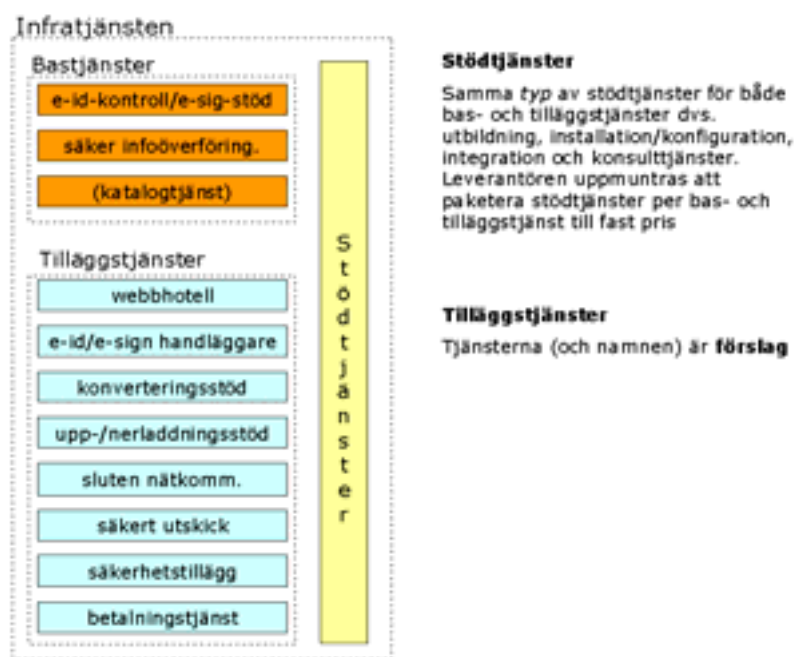
En beskrivning av dessa funktioner ges i *bilaga 4*, som dessutom kan användas som en slags checklista över vilka funktioner av juridiskt intresse som ingår i en viss 24-timmarstjänst eller Infratjänst.

3.3. Infratjänsternas utformning

Arbetet för att precisera vilka Infratjänster som bör tas fram och upphandlas för 24-timmarsmyndigheterna har av Statskontoret delats in i

- *två ben*, (1) e-identifieringskontroll och e-signeringsstöd och (2) säker informationsöverföring,
- *en bastjänst och en stödtjänst* för varje ben⁴, och
- *vissa tilläggstjänster*, t.ex. en för betalningar och en mottagnings- och utskicksfunktion; se följande figur:

Infratjänster



4 Bastjänsten utgörs av det grundläggande stöd som en Infratjänst ger medan tillhörande stödtjänst kan bestå av användarstöd, utbildning, underhåll, installation och konfiguration, integration av bastjänster och verksamhetsstöd (applikation) samt förberedande arbete i form av rådgivning och utredning.

SAMSET har på motsvarande sätt, men från juridiska utgångspunkter, tagit fram idéskisser beträffande Infratjänster eller tilläggstjänster för vissa områden; nämligen idéskisser för

- ”Äkthets- och spärrkontroll för myndighet” (jfr e-identifieringskontroll och e-signeringsstöd), och
- ”Spridnings- och HämtningsSystemet” (jfr säker informationsöverföring),
- ”Myndighetens mottagningstjänst” (jfr upp-/nedladdningsstöd och säkert utskick),
- ”En betaltjänst för Internet” (jfr betalningstjänst).

Redan av denna sammanställning framgår att en teknisk och juridisk sammanfattning är naturlig från ett *övergripande* perspektiv. Arbetet inom SAMSET för att närmare beskriva Infratjänsterna och att sammanjämka en teknisk utgångspunkt med ett juridiskt synsätt har sammanställts i *bilaga 5*.

3.4. Gränslöshet och valmöjligheter

Av denna beskrivning framgår att det från juridiska utgångspunkter knappast kan dras en skarp gräns mellan de olika tjänsterna. Ett exempel som tydliggör gränsdragningsvårigheterna är den centrala frågan om inkommande handlingar. Denna rättsfråga kan aktualiseras inom Infratjänster för såväl myndighetens mottagningstjänst som för äkthets- och spärrkontroll och säker informationsöverföring. Till detta kommer att informationstekniken (IT) ger stora valmöjligheter. De val en myndighet gör för en Infratjänst kan få betydelse för myndighetens hela arkiv- och akthantering.⁵

Med utgångspunkt från de avgränsningar som framgår av redovisade pilotprojekt (bilaga 3) samt beskrivningar av funktioner (bilaga 4) och Infratjänster (bilaga 5) har SAMSET gjort följande genomlysning av rätts-

5 Detta kan belysas genom frågor om mottagna handlingar skall bevaras med signatur utan konvertering, om handlingarna skall kompletteras med metadata av olika slag, t.ex. uppgifter om verifiering, certifikat m.m. och om de skall anses utgöra själva akten hos myndigheten, på grundval av vilken ärendehandläggningen sker, eller om mottagna handlingar skall ses som en ”logg” utifrån vilken texterna i respektive handling konverteras m.m. och i denna nya form förs in i elektroniska akter för ärendehandläggning.

frågor och bedömning av hur Infratjänster bör utformas för att undgå rättsliga hinder och skydda medborgarna och det allmänna från rättsförluster.

4. Infratjänsterna i rättssystemet

4.1. Utgångspunkter

En förutsättning för att Infratjänster skall kunna få en snabb spridning är att verksamheten formaliseras och anpassas till gällande rätt, så att myndigheterna direkt eller efter en mindre genomgång kan ta i bruk färdiga, rättsligt anpassade lösningar, som inte kräver författningsändringar.

Infratjänsterna och 24-timmarsjänsterna behöver ges en tydlig struktur. Regler och rutiner bör vara präglade av god systematik och enhetliga principer samtidigt som motstående intressen av rättssäkerhet och effektivitet behöver tillgodoses.

Till detta kommer att regeringens vision om 24-timmarsmyndigheten inte begränsats till en automatisering av varje myndighet för sig. Med stöd av IT skall information och service organiseras så att medborgaren behöver ha kontakt med endast en myndighet i ett ärende. Frågan är hur denna samverkan bör organiseras och formaliseras och om organisatoriska och funktionella kriterier som tillämpas i traditionell miljö kan användas för att ange vem som tillhandahåller och ansvarar för t.ex. en webbplats och en funktion som stöds av en Infratjänst. Dessa frågor om vem som utför eller ansvarar för förvaltningsverksamhet får nya dimensioner till följd av IT. Medan en myndighet inte kan vidta en manuell åtgärd av sig själv utan måste agera genom anställda och uppdragstagare möjliggör IT automatiska rutiner, efter att de har fastlagts på behörig nivå. Åtgärder av fysiska personer och fysisk befordran ersätts med datorprogram, elektroniska hand-

lingar och elektronisk kommunikation. Internet och World Wide Webb⁶ gör sådana rutiner möjliga på bred front.

4.2. Ta tillvara gällande rätt

De tidplaner som finns för pilotprojekt och försöksverksamhet inom 24-timmarsmyndigheterna kan, liksom utvecklingstakten på området, inte förenas med en fullständig genomlysning av berörda regelverk och författningsändringar, innan nya rutiner tas i bruk. SAMSET har därför sökt skapa en rättslig grund för Infratjänsterna genom att ta tillvara det stöd som gällande rätt kan ge. Myndigheter som anlitar en Infratjänst bör inte bara få tekniska frågor lösta. De bör också få lösningarna anpassade till regelverket så att myndigheten direkt kan ta i bruk en färdig, juridiskt gångbar lösning.

Syftet med denna rapport är att klargöra vilka Infratjänster som bör införas och vilka rättsfrågor som behöver lösas för att Infratjänsterna skall kunna formaliseras och anpassas så att juridiska ”vakuum” – i avvaktan på en skraddarsydd reglering för 24-timmarsmyndigheterna – kan undvikas; jfr de förseningar som uppkommit i projekt för elektronisk dokumenthantering till följd av osäkerhet om hur formföreskrifter skall tolkas. Frågan kompliceras emellertid av att hela området befinner sig i stöpsleven. I praktiken används redan alternativa lösningar, delvis baserade på avtal, för att ge pilotprojekt och försöksverksamhet en rättslig ram.

Att tänka på: Genom att beskriva de krav och funktioner som följer av författningsregleringen för pappersmiljö och – när det visar sig lämpligt – återskapa dessa funktioner i IT-miljö kan 24-timmarstjänster och Infratjänster bygga på lösningar i gällande rätt som är inarbetade och naturliga för användare. Sådana anpassningar förutsätter en helhetssyn där konsekvenserna av olika tekniska och administrativa lösningar vägs in redan när Infratjänsterna utmejslas och upphandlas.

6 Internet är det internationella datornät som har den största utbredningen och som bygger på TCP/IP, en standard för datakommunikation. World Wide Webb (www) är en funktion på Internet eller på ett intranät som medger att man enkelt kan hämta sammanlänkad information i form av text, bild och ljud.

4.3. Vilka analogier bör godtas?

4.3.1. Gällande rätt och IT

De rättsregler som styr myndigheternas förvaltningsverksamhet är normalt utformade för traditionell pappersbaserad hantering. Regleringen kan emellertid rymma även andra förfaranden – direkt eller genom en analog tillämpning. Nya datoriserade rutiner kan därför ofta genomföras utan författningsändringar. På motsvarande sätt bör de kriterier av organisatorisk och funktionell art som används i författningsregleringen kunna tillämpas även på 24-timmars-tjänsterna och Infratjänsterna. Rättsfrågorna är generella även om rutinerna kan varieras. Det är emellertid inte lätt att avgöra vilka analogier som leder för långt för att godtas vid en rättslig prövning.

4.3.2. Viktiga analogier

För 24-timmars-tjänsterna och Infratjänsterna bör följande analogier från den traditionella fysiska miljön nämnas:

- *Analogin med en fysisk plats:* Skall de webbplatser där 24-timmars-tjänster tillhandahålls behandlas analogt med de hus, rum och slutna fysiska förvar som myndigheter innehar för sin traditionella verksamhet? Kommer medborgaren ”in” där och ”hämtar” blanketter där? Undertecknar och lämnar han eller hon in inlagorna där?
- *Analogin med en informationsbroschyr:* Skall webbsidor m.m. där information ges behandlas analogt med blanketter med tillhörande skriftlig information från myndigheten eller med tidningar som myndigheter tillhandahåller för att informera om sin verksamhet?
- *Analogin med ett personligt möte med en tjänsteman:* Skall webbsessionen anses analog med att sammanträffa med en tjänsteman som ger råd och hjälp?
- *Analogin med manuell ärendehandläggning:* Skall den myndighetsinterna hanteringen med IT-stöd som tar vid när ett ärende har anhängiggjorts anses analog med en tjänstemans manuella åtgärder för att handlägga ett ärende?

4.3.3. Valet av analogier underlättas av den tekniska verkligheten

Frågan om hur rättsregler som rör myndigheternas förvaltningsverksamhet och reglering som bygger på traditionella kriterier av organisatorisk och funktionell art skall kunna tillämpas på myndigheternas Infratjänster kan knappast lösas utan att aktivt välja vissa analogier eller metaforer.

Många förefaller vara av den uppfattningen

- att medborgaren och myndigheten tillsammans befinner sig i ett odefinierbart cyberspace och utför de juridiskt relevanta åtgärderna där, eller
- att medborgaren kopplar upp sig mot myndighetens dator och i någon mening utför åtgärderna i myndighetens dator.

Dessa uppfattningar kan leda till missförstånd i fråga om de tekniska förutsättningarna för förvaltningsverksamhet via Internet och www.⁷ Överföring av elektroniska handlingar via www bygger på de tekniska regler som benämns http (hypertext transfer protocol), vilket innebär att en medborgare som ”surfar” hela tiden begär ”kopior” av de webbsidor (eller dokument eller andra filer) som han eller hon vill titta på. Dessa ”kopior” överförs med hjälp av http via Internet till den egna datorn och finns sedan antingen på hårddisken eller i internminnet i medborgarens dator. Det finns alltså ingen direkt kommunikation med en myndighets dator. Uttryck som att ”besöka” en webbsida eller att vara ”inne” på en webbplats är således missvisande. De uppgifter som medborgaren fyller i, t.ex. i en blankett, skrivs i den egna datorn och skickas sedan, återigen med hjälp av http, till myndighetens dator.

Myndigheten kunde alltså lika gärna på medborgarens begäran ha skickat en papperskopia av en blankett och tillhörande informationsbroschyr till medborgaren via vanlig post så att medborgaren därefter fått skicka tillbaka handlingarna med vanlig post, ifyllda och undertecknade. Genom http blir förfarandet emellertid snabbare, enklare och billigare. Kommunikationen kan givetvis även ske via e-post eller liknande.⁸

⁷ Angående dessa termer, se not 6 ovan.

⁸ Se vidare betänkandet Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring (SOU 1999:106 s. 43) där motsvarande beskrivning ges med sikte på elektronisk handel.

4.3.4. Skydd mot rättsförluster

Det är svårt att bedöma vilka jämförelser och analogier med objekt, funktioner och organisatoriska enheter för traditionell som miljö som kan förväntas bli godtagna i rättspraxis. De tekniska lösningarna för Internet och www gör det emellertid naturligt att knyta an till reglerna för traditionell pappersbaserad hantering och det skydd som dessa regler ger för den enskildes rättssäkerhet och det allmännas befogade intressen. Vikten av att välja ”rätt” analogier framgår av följande exempel.

Om en analogi med en inlägga som skickas med vanlig post mellan olika platser skulle anses riktig – när medborgaren klickat på ”skicka” i anknytning till en 24-timmars tjänsten – leder detta till en helt annan juridisk bedömning av frågor om inkommande handlingar och risken för meddelanden än om en analogi görs med medborgare som sammanträffar personligen med behöriga handläggare.

I det första fallet hamnar risken på medborgaren för befordran via Internet från medborgarens dator, till dennes leverantör av accesstjänsten och vidare till myndighetens mottagningstjänst, där försändelsen anses inkommen. I det senare fallet blir tanken istället att den av medborgaren upprättade handlingen redan ”finns” i myndighetens ”lokaler” och omedelbart anses inkommen när medborgaren klickat på skicka eftersom åtgärden sker ”inne” hos myndigheten.

Myndigheterna saknar kontroll över Internet och andra sådana kommunikationsleder och kan knappast ansvara för den befordran som sker via dem; jfr att medborgaren står risken för befordran av ett vanligt brev via Posten. Myndigheterna kan däremot skydda medborgarna genom att bygga in rutiner för kvittens i sina 24-timmars tjänster. På samma sätt kan det resonemang som förts i den förvaltningsrättsliga litteraturen om att en handling skulle vara inkommen först när den skrivits ut knappast godtas från rättssäkerhetssynpunkt. Användaren skulle drabbas av rättsförluster till följd av att myndigheten t.ex. startar en utskrift av inkomna data först efter det att en frist har löpt ut.

Att tänka på: De tekniska grundfunktioner som Internet och www bygger på ger ett naturligt stöd för analogier med traditionella pappersbaserade förfaranden. Dessa funktioner bör också kunna användas för att fördela uppgifter och ansvar på vedertagna sätt, utan att motverka avsedda förenklingar och rationaliseringar för medborgare och myndigheter.

Byggs Infratjänsterna utifrån ett sådant synsätt kan juridiskt gångbara analogier skapa en stabil grund för 24-timmars tjänsterna.

4.4. Webbplatserna

Det är visserligen troligt att 24-timmars tjänster kommer att tillhandahållas även med annan teknik än webbsidor via Internet. För närvarande tar utvecklingsarbetet emellertid sikte på webbmiljön. Det är därför viktigt att förstå hur den fungerar, även från juridiska utgångspunkter, och att kunna veta vem det är som tillhandahåller och ansvarar för en webbplats och de tjänster som finns där. Medborgarna behöver kunna veta vad som är en 24-timmars tjänst till skillnad från flera och vilken eller vilka myndigheter som tillhandahåller vad. Tjänsterna och de domänadresser där de nås pekar emellertid inte ut en viss innehavare och ansvarig på samma entydiga sätt som en traditionell adress till en myndighet. Tjänsterna tenderar dessutom att ”flyta samman” som en följd av formerna för samverkan.

4.4.1. Terminologi och funktion

Internet och www⁹ har på ett genomgripande sätt förändrat myndigheternas sätt att kommunicera med medborgare och företag. Genom att ange en adress kan användare över hela världen skicka och hämta data som finns på en webbserver.¹⁰ För detta ändamål tilldelas varje webbserver en s.k. IP-adress som består av en nummerserie. Till IP-adressen kopplas ett domännamn för att Internet skall kunna ges en användarvänlig utformning.¹¹ När *domänadressen* kompletterats så att en viss webbsida eller en viss brevlåda pekas ut, brukar man tala om en *webbadress* respektive en e-postadress.¹²

9 Se not 6.

10 En webbserver är en dator som har anslutits till Internet och försetts med datorprogram som tillhandahåller gemensamma servicefunktioner, t.ex. data-lagring och e-postkommunikation.

11 Domännamn registreras genom ett särskilt förfarande och består av det som står efter de dubbla snedstrecken i en webbadress men före ett eventuellt senare snedstreck och det som står efter @-tecknet i en e-postadress; t.ex. ”www.statskontoret.se” och ”@ statskontoret.se”.

12 Termen domänadress används här för att innefatta både IP-adressen och domännamnet. Det är webbadressen som syns överst i webbläsarfönstret och som brukar anges i t.ex. annonser. Denna teckensträng identifierar unikt en resurs i webben,

Användaren kan förflytta sig mellan olika webbsidor eller inom en webbsida genom att klicka på en länk, som presenteras som en symbol, en bild eller ett markerat ord på en webbsida, och innehåller en webbadress. Med webbsida¹³ menas här den mängd information som kan nås, utan att behöva gå vidare via en länk, vilket ofta motsvarar det som syns på skärmen samtidigt eller genom att rulla bilden.

4.4.2. Ersätt anonymisering med ordning och reda

Användarna uppfattar ofta de webbsidor som nås via en myndighets domänadress eller via vissa webbadresser som en slags ”elektronisk plats”. Olika myndigheter eller privata rättssubjekt kan emellertid ha bestämmande inflytande och kontroll över olika webbsidor under en domänadress, t.ex. när flera myndigheter informerar om sin verksamhet eller olika företag bjuder ut sina produkter på olika webbsidor under samma domän. Ett exempel är hur koncerner tillhandahåller information och tjänster på Internet via samma domänadress och under en enhetlig beteckning – vanligtvis baserad på en beteckning som är gemensam i de olika aktiebolagens firmor – utan att det anges vilket rättssubjekt som tillhandahåller vad och ansvarar för vad.

På myndighetsområdet finns samma problematik. Den som går in på t.ex. www.samhallsguiden.riksdagen.se/ kan inte av själva webbsidan utläsa vem som svarar för tjänsten. Det kan visserligen klarläggas för vem domännamnet har registrerats men det behöver inte vara den registrerade som tillhandahåller en viss webbsida utan denne kan ha upplåtit en rätt att tillhandahålla webbsidor på webbplatsen; jfr hur en lagfaren ägare av en fastighet, med viss fastighetsbeteckning och postadress, kan ha upplåtit lokaler på fastigheten till andra som driver verksamhet i lokalerna. Upplåtelse av rättigheter som används för att skapa ”elektroniska platser” på Internet saknar emellertid de för var och en synbara avgränsningar som finns mellan olika lokaler i en byggnad.

Anonymiseringen av användare ”på nätet” har föranlett lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlur (BBS-lagen), som

t.ex. en webbsida, en bild, en datafil etc. De angivna exemplen kan kompletteras enligt t.ex. följande; ” <http://it-upphandling.statskontoret.se/Uhw/Menu.asp?>” eller ”registrator@statskontoret.se”.

13 Termen hemsida (jfr engelskans homepage), som används för flera helt olika begrepp såsom ingångssida, startsida, webbsida och webbplats, bör undvikas.

syftar till att motverka anonym brottslig spridning av information. Elektroniska certifikat och signaturer kan delvis lösa denna fråga genom rutiner där såväl medborgare som myndigheter och utställare av handlingar kan bli möjliga att identifiera via tjänster som spärras för annan kommunikation.

På motsvarande sätt behöver anonymiseringen av tillhandahållare av webbplatser och tjänster motverkas så att medborgarna kan utläsa vem eller vilka som tillhandahåller webbplatsen och om den inrymmer en eller flera 24-timmarstjänster.¹⁴ Genom webbservercertifikat kan medborgare identifiera en myndighets webbplats och med certifikat för myndighetens elektroniska stämpel kan medborgaren kontrollera vilken myndighet som har ställt ut en stämplad elektronisk handling.

4.4.3. Myndigheterna behöver skapa tydliga gränser

Lagstiftarens resonemang med sikte på webbplatser ger intryck av att ta sin utgångspunkt i en miljö där varje webbplats består av enstaka webbsidor som enkelt kan knytas till en enda aktör och avgränsas från verksamhet som andra bedriver. Det krävs emellertid en genomtänkt utformning av myndigheternas webbplatser och 24-timmarstjänster så att erforderliga avgränsningar skapas för den mångfald av funktioner som kan finnas under en och samma domänadress, t.ex. en portal.

Skapas inte denna ordning och reda på webbplatserna blir det komplicerat att bedöma vilken rättslig fördelning av ansvar som skall gälla för webbplatsens olika delar. Medborgaren bör kunna veta inte bara att det är en myndighet som han eller hon har att göra med utan också vilken eller vilka myndigheter som

- tillhandahåller
 - webbplatsen/webbsidan,
 - viss information på en webbsida,
 - funktioner
 - för att t.ex. göra en beräkning av något slag
 - för att upprätta inlagor i vissa ärenden,
 - för signering/identifiering,

¹⁴ Som exempel kan nämnas att den personuppgiftsansvarige enligt personuppgiftslagen (1998:204; PUL) i samband med insamling av uppgifter om en person, t.ex. via en webbsida, självmant skall lämna den registrerade information om bl.a. den personuppgiftsansvariges identitet (23-25 §§ PUL). Här avses alltså inte det uppgiftslämnande som sker genom kommunikation enligt 17 § FL.

- för att skicka in handlingar,
- för ärendehandläggning.
- ansvarar för olika delar när flera myndigheter eller en myndighet och ett privaträttsligt subjekt samverkar på en webbplats som utåt har presenterats som en helhet.

Att tänka på: En myndighet som kommunicerar med medborgare via Internet bör redan när tjänsten utformas klargöra

- vem som skall anses tillhandahålla den webbplats/de webbsidor där den elektroniska tjänsten finns,
- vem som skall svara för webbsidorna enligt berörda regelverk,
- om en myndighet skall samverka på dessa webbsidor med en annan myndighet eller med ett privaträttsligt subjekt, och
- om det skall tillhandahållas flera elektroniska tjänster på samma webbplats/webbsidor.

Tydliga uppgifter bör lämnas om vem som tillhandahåller vad och dessa frågor om själva webbplatsen får inte förväxlas med frågor om vilken förvaltningsverksamhet som en myndighet skall bedriva. Den som tillhandahåller webbsidor åt medborgare får inte heller förväxlas med en underleverantör eller en samverkande myndighet.

SAMSET föreslår att riktlinjer tas fram för sådan information och utformning så att gränserna blir tydliga och presenteras enhetligt.

4.5. Vilken förvaltningsverksamhet kommer att bedrivas via 24-timmars tjänsterna?

24-timmars tjänster tillhandahålls av förvaltningsmyndigheter som bedriver förvaltningsverksamhet för ärendehandläggning. Vanligtvis innefattar verksamheten i någon del myndighetsutövning, men först inom ramen för den myndighetsinterna hantering då webbsessionen har avslutats.

4.5.1. Ärendehandläggning och faktiskt handlande

Den offentliga förvaltningsverksamheten brukar delas in i *ärendehandläggning* och *faktiskt handlande*. Med ärendehandläggning menas en

procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande.

Bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223; FL) gäller för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Tillämpningsområdet för vissa regler är dessutom begränsat till *myndighetsutövning*, dvs. sådan offentlig verksamhet som innefattar ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.¹⁵ Genom funktioner för elektronisk identifiering och signering avses 24-timmarsstjänsterna kunna uppfylla befogade krav på informationssäkerhet för ärendehantering med inslag av myndighetsutövning.

Förvaltningslagen innehåller emellertid också bestämmelser om service-skyldighet och samverkan (4 – 6 §§). Dessa föreskrifter gäller för *all förvaltningsverksamhet*.



¹⁵ Jfr samma begränsning i regeringsformen, skadeståndslagen och brottsbalken där begreppet i huvudsak har samma innebörd. Även gynnande beslut kan falla in under begreppet myndighetsutövning, t.ex. tillstånd till eljest förbjuden verksamhet eller beslut om sociala förmåner och liknande där den enskilde står i ett beroendeförhållande till det allmänna. Till myndighetsutövning hör vidare vissa beslut med indirekta rättsverkningar mot den enskilde, t.ex. registreringsbeslut och beslut i samband med obligatorisk kontrollverksamhet.

4.5.2. En funktionell indelning – service och ärendehandläggning

När beskrivningen i avsnitt 3.2 av *funktioner* som ingår i 24-timmarsmyndigheternas rutiner jämförs med bestämmelserna om serviceskyldighet och ärendehandläggning är det viktigt att skilja mellan

- *webbsessionen*, dvs. de led där medborgaren kommunicerar med en myndighets 24-timmarstjänst, och
- *den myndighetsinterna hanteringen*, som tar vid när ett ärende uppkommer (anhängiggörs) hos en myndighet.

Utformas rutinerna så som SAMSET föreslår sammanfaller i allt väsentligt denna *funktionella* indelning mellan webbsession och myndighetsintern hantering med den beskrivna gränsen inom förvaltningsrätten mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning. Ett ärende anhängiggörs därmed vanligtvis inte förrän medborgaren har avslutat webbsessionen genom att skicka in den handling han eller hon upprättat och handlingen nått myndighetens mottagningstjänst.

Förvaltningslagens krav på ärendehandläggning blir därför tillämpliga först vid den myndighetsinterna hanteringen, med undantag för hanteringen av kvittenser som naturligtvis inte kan påbörjas förrän handlingen inkommit och ärendet därmed blivit formellt anhängigt hos myndigheten. Medborgarens roll – efter att ha sänt in en inlaga – inskränks emellertid till att vänta på att en kvittens skall dyka upp.

Att tänka på: En myndighet som inför en 24-timmarstjänst behöver redan under utvecklingsarbetet klargöra vilken förvaltningsverksamhet som skall bedrivas via tjänsten för att

- a) lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp,
- b) handlägga ärenden, och
- c) vilka moment av myndighetsutövning som skall ingå.

4.6. Frågor om kompetens

Myndigheter som tillhandahåller 24-timmars tjänster får inte gå utöver sin sakliga och lokala kompetens. Även här är gränsdragningen mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning viktig för att tjänsterna skall utformas så att rättsliga hinder undviks.

De centrala förvaltningsmyndigheterna under regeringen, t.ex. RSV, RFV och PRV, har anförtrotts vissa bestämda förvaltningsuppgifter. Deras *sakliga* kompetens är begränsad medan den *lokala* kompetensen omfattar hela riket. Myndigheterna kan alltså något förenklat sägas vara specialiserade på vissa förvaltningsuppgifter. Denna fördelning av förvaltningsuppgifter gäller även i IT-miljö om inte annat har bestämts.

4.6.1. Den lokala kompetensen

Under de centrala myndigheterna finns lokala myndigheter, t.ex. en skattemyndighet i varje län. Medborgaren bereder sig tillgång till myndighetens elektroniska tjänst via nät närmast oberoende av plats och en myndighet kan placera en webbserver som ”kör” tjänsten i en helt annan del av landet än den där myndigheten verkar. Detta innebär inget överskridande av myndighetens lokala kompetens så länge den myndighet som är behörig enligt författningsregleringen¹⁶ alltså svarar för ärendehandläggningen.

En fråga är emellertid om de 24-timmars tjänster som beskrivs i trappsteg 3 och 4 (jfr kap. 1) innefattar ärendehandläggning eller om ett ärende anhängiggörs först när en inlagan kommer in till myndigheten.

Skulle 24-timmars tjänster för att upprätta inlagor – t.ex. för föräldraförsäkringen och för registrering av företag – endast innefatta nya former för att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde (4 § FL) och för att ta emot ”besök och telefonsamtal från enskilda” (5 § FL) hindrar reglerna om lokal kompetens inte en central eller en lokal förvaltningsmyndighet från att tillhandahålla en rikstäckande 24-timmars tjänst inom sitt verksamhetsområde.

¹⁶ Ett exempel på en sådan regel är 2 kap. 1 § skattebetalningslagen där det föreskrivs att beslut som rör en fysisk person fattas av skattemyndigheten i den region där den fysiska personen har sin hemortskommun det år då beslutet skall fattas.

Om en enskild av misstag vänder sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa honom eller henne tillrätta¹⁷ (4 § tredje stycket FL). Sådan information och service bör kunna ges även via en gemensam 24-timmarstjänst. Det måste emellertid upprätthållas en tydlig gräns mellan å ena sidan informations- och serviceverksamhet och å andra sidan hantering av anhängiggjorda ärenden. Dessutom behöver medborgarna få tydlig information om vilken myndighet som lämnar en uppgift och vem som tillhandahåller webbplatsen.

4.6.2. Den sakliga kompetensen

En myndighet har som sagt anförtrotts bestämda förvaltningsuppgifter. Fortsätter myndigheten att bedriva samma förvaltningsverksamhet uppkommer inga problem med den sakliga kompetensen bara för att myndigheten tillhandahåller en 24-timmarstjänst; jfr att anskaffa nya lokaler, ytterligare personal och nya pappersbaserade blanketter.

Gränsen mellan ärendehandläggning respektive information, service och samverkan enligt 4 – 6 §§ FL blir betydelsefull även här. Visst utrymme finns för att hjälpa en enskild även om denne har vänt sig till fel myndighet. Medborgaren skall då kunna veta vilken eller vilka myndigheter som lämnar uppgifter eller tillhandahåller webbplatsen.

I praktiken är det emellertid svårt att finna sakliga skäl för att en myndighet som tillhandahåller en 24-timmarstjänst skulle ge råd och vägledning i frågor som faller utanför myndighetens verksamhetsområde, när medborgaren sekundsnabbt kan ”flyttas” till den behöriga myndighetens 24-timmarstjänst. Det skulle också bli svårt att utforma automatiska rutiner som kan fylla behov för en helt annan verksamhet.

Om en medborgare kommer till fel 24-timmarsmyndighet bör denne istället, genom länkar eller annan information, få hjälp att nå rätt webbadress. Skulle råd och vägledning ändå ges – istället för länkning – är det viktigt att upprätthålla en tydlig gräns mellan informations och serviceverksamhet respektive elektroniska rutiner för *anhängiggjorda* ärenden så att myndigheten inte går utöver sin kompetens.

¹⁷ Av motiven framgår att orden ”av misstag” införts för att serviceskyldigheten inte skall missbrukas – behörigheten begränsas inte (prop. 1985/86:80 s. 61).

Att tänka på: Begränsningar i den *lokala* kompetensen att handlägga ärenden hindrar inte landstäckande serviceverksamhet; dvs. en 24-timmars tjänst för upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Om en 24-timmars tjänst enligt trappsteg 3 eller 4 kan begränsas till upplysningar, vägledning, råd etc. kan en central förvaltningsmyndighet – utan hinder av begränsningar i kompetensen att handlägga vissa ärenden – tillhandahålla t.ex. en rikstäckande 24-timmars tjänst som avslutas med att upprättade inlagor skickas till ”rätt” myndighet.

En 24-timmars myndighet bör undvika att ge rådgivning och annan sådan hjälp i frågor som inte omfattas av myndighetens *sakliga* kompetens. Istället bör t.ex. länkning användas för att medborgaren skall komma i kontakt med ”rätt” myndighet. Med användning av Internet bör sådan hänvisning kunna ske utan olägenheter för medborgaren.

4.7. En organisatorisk indelning – att ”köra” i egenskap av underleverantör och att ansvara

Mindre myndigheter kan knappast ”köra” alla delar i en stödjande infrastruktur. Därför behövs tydliga *organisatoriska gränsdragningar* så att det – beträffande de Infratjänster som beskrivits i avsnitt 3.3 – framgår vilka funktioner som

a) *en myndighet* tillhandahåller (åt medborgaren)

- med egen personal och egen utrustning,
- genom en underleverantör; ett privaträttsligt subjekt eller en annan myndighet, eller

b) *en annan* myndighet än den som skall handlägga ärendet eller ett privaträttsligt subjekt tillhandahåller (åt medborgaren).

En betydelsefull fråga är här om en 24-timmars myndighet *får* anlita en annan myndighet eller ett privaträttsligt subjekt för att ”köra” vissa funktioner; t.ex. en Infratjänst. Innebär i så fall det förhållandet att ett annat rättssubjekt ”kör” Infratjänsten att det är *den* aktören som i juridisk mening anses tillhandahålla tjänsten åt medborgaren? Kan istället den myndighet som skall handlägga de ärenden som anhängiggörs genom en 24-timmars tjänst anses ansvarig i förhållande till medborgaren för funktioner som

någon annan ”kör” och den andre ses endast som underleverantör till myndigheten?

En 24-timmarsmyndighets ansvar för funktioner som myndigheten tillhandahåller åt en medborgare måste skiljas från myndighetens överenskommelser av privaträttslig natur med en underleverantör eller med en annan myndighet, som syftar till att stödja 24-timmarsjänsternas tekniska och administrativa funktioner utan att myndigheten lämnar över någon förvaltningsuppgift. Detta kan förenklat beskrivas så att det är viktigt i vems namn verksamheten bedrivs så att det inte framstår som om någon annan tillhandahåller tjänsten i förhållande till medborgaren.

Att tänka på: Att en myndighet anlitar ett privaträttsligt subjekt eller en myndighet som underleverantör av vissa automatiska funktioner för en 24-timmarsjänst behöver *inte* innebära att myndigheten överlämnar någon förvaltningsuppgift till underleverantören.



I vems namn sker detta – i myndighetens?

En närmare förståelse av dessa frågor kräver emellertid en genomgång av vilka regler som gäller för samverkan mellan myndigheter. Samverkan är nämligen ett återkommande tema i de visioner som presenterats för 24-timmarsmyndigheterna eftersom medborgaren bara skall behöva vända sig till *en* myndighet i *ett* ärende.

5. Samverkan enligt regelverket

5.1. Förvaltningslagen – samverkan och datorisering

Enligt 6 § FL skall varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Syftet med bestämmelsen är, enligt lagmotiven från mitten av 1980-talet, att förvaltningen skall bli mer effektiv och mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter. Där framgår vidare att förvaltningsförfarandet lätt kan bli krångligt och dra ut på tiden om den enskilde måste vända sig till flera myndigheter för att få sitt ärende avgjort. Avsikten med bestämmelsen är att myndigheter skall samverka så att det blir enklare för enskilda att ha med dem att göra.¹⁸ Här hörs ekot av 24-timmarsvisionen. En myndighet är emellertid inte skyldig att hjälpa till med sådant som saknar anknytning till myndighetens eget verksamhetsområde.¹⁹

Vidare skall en myndighet, som avser att inhämta yttrande av en annan myndighet genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande inhämtas från flera skall det göras samtidigt om inte särskilda skäl föranleder annat (13 § FL). I detta sammanhang är vissa motivuttalanden, om att det ofta är lämpligt att myndigheter samråder per telefon och gör en tjänsteanteckning om samtalet i stället för att inhämta uppgifterna genom remiss, av särskilt intresse.²⁰

Regeringens vision stöds också av reglerna i sekretesslagen (1980:100; SekrL) om skyldighet för myndigheter att bistå varandra med uppgifter – med reservation för uppgifter som myndigheten inte får lämna ut på grund av sekretess. Enligt 15 kap. 5 § SekrL skall en myndighet, på begäran av annan myndighet, lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång; jfr 14 § förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet.

Frågan om datorisering tas också upp i förvaltningslagens förarbeten. Där uttalas att datorer används alltmer vid ärendehandläggning, att förvalt-

18 Prop. 1985/86:80 sid. 23

19 Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte upplagan, Tryggve Hellners och Bo Malmqvist, sid. 66 f.

20 Prop. 1985/86:80 sid. 64.

ningslagen skall gälla även i dessa fall och att det inte bara är tekniska och ekonomiska faktorer som behöver beaktas när rutiner för handläggning genom automatisk databehandling utarbetas. De rättssäkerhetskrav som gäller enligt FL måste också tillgodoses.²¹

Regeringens vision bakom 24-timmarsmyndigheterna är alltså förenlig med den syn på samverkan och förenkling för medborgare som sedan länge gäller inom förvaltningsrätten. Att en myndighet hämtar in erforderliga uppgifter elektroniskt, direkt från berörd myndighet, kan delvis jämföras med att handläggande myndighet ringer upp den myndighet där uppgifterna finns och gör en tjänsteanteckning.

Vad som är nytt är den långt drivna automatiseringen som i förening med Internet, elektroniska tjänster och en stödjande infrastruktur gör samverkan möjlig i en omfattning som inte kunnat förutses vid förvaltningslagens tillkomst. Det förekommer att information, även funktioner för att upprätta inlagor till flera myndigheter, presenteras på samma webbsida så att det inte framgår vilken myndighet som lämnar vilka uppgifter och tillhandahåller vilka funktioner (jfr bilaga 3, avsnitt 3.3). Det bör övervägas om och hur en så långt driven samverkan kan genomföras utan författningsändringar.

Att tänka på: Förvaltningslagen gäller även för verksamhet som bedrivs med automatisk databehandling, dvs. även för 24-timmarsjänster, myndighetsintern hantering och Infratjänster. Allmänt hållna uttalanden i doktrinen om att termer som ”handling” och ”skriftlig” inte skulle kunna tillämpas på digitala data utan först på material som skrivits ut på papper bör inte leda till annan bedömning. Detta blir särskilt tydligt i anknytning till 24-timmarsjänsterna där utskrift normalt inte avses ske.

5.2. Medborgarkontor och samtjänstlag

Frågan om under vilka former en närmare samverkan är möjlig har redan utretts och reglerats med sikte på traditionell miljö såvitt avser samverkan genom s.k. medborgarkontor. Frågan om en myndighet får överlämna förvaltningsuppgifter till en annan myndighet lagreglerades på försök år 1994. Denna reglering har ersatts av lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen), som gäller till

²¹ Prop. 1985/86:80 sid. 57.

utgången av juni 2004. Samverkan med stöd av avtal enligt samtjänstlagen kan ske även mellan statliga myndigheter. För att samtjänstavtal skall bli ”gällande” måste de godkännas av regeringen (3 § samtjänstlagen).

Utanför lagens reglering av samtjänst vid medborgarkontor faller *samlokalisering*, som innebär att myndigheters försörjning med t.ex. lokaler, utrustning och lokalvård samordnas.

Samtjänstlagen blir tillämplig först när myndigheter *integrerar* sina verksamheter, dvs. samverkar så att förvaltningsuppgifter utförs av annan. Detta kan ske i två olika former:

- a) En myndighet kan utföra förvaltningsuppgifter i eget namn för en annan myndighet.
- b) Personal vid en myndighet kan utföra förvaltningsuppgifter för en annan myndighet i den andra myndighetens namn.

Integrering enligt (a) får endast omfatta information, rådgivning och andra serviceåtgärder. Sådan samverkan får inte

- i. omfatta myndighetsutövning, eller
- ii. kräva tillgång till personregister hos den andra myndigheten.

Integrering enligt (b) innebär att en myndighet, för sina förvaltningsuppgifter, använder anställda hos en annan myndighet genom att binda personal vid den andra myndigheten till sig i ett anställnings- eller uppdragsavtal. Samverkan som omfattar myndighetsutövning får endast avse vissa i 7 – 8 §§ samtjänstlagen uppräknade förvaltningsuppgifter och samtjänsten får inte omfatta att t.ex. till någon del avslå eller avvisa en framställning eller att rätta eller ompröva ett beslut. Utrymmet för att integrera förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning har därigenom blivit begränsat.

Av de avtal – samtjänstavtal – som myndigheterna måste ingå och få godkända vid integrering enligt (a) eller (b) skall framgå bl.a. vilka förvaltningsuppgifter som omfattas av samtjänsten. I avtal om integration enligt (b) – dvs. för förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personregister – skall det dessutom framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personregister denne kommer att ha. I lagmotiven betonas att det är angeläget att ge offentliga myndigheter som vill samverka genom medborgarkontor så goda förutsättningar som möjligt att organisera flexibla samverkanslösningar. Vidare anförs att samtjänstlagen inte bör uppfattas så att den skulle hindra

annan samverkan mellan myndigheter; dvs. samverkan som inte kan hänföras till samtjänst vid medborgarkontor.

5.2.1. Samtjänstlagen kan sannolikt tillämpas på 24-timmars tjänster

Samtjänstlagen (jfr avsnitt 5.2) innehåller inte någon definition av ”medborgarkontor”. Lagrådet har uttalade bl.a. följande:

Enligt lagförslagets rubrik gäller lagen försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor. Begreppet "medborgarkontor" förekommer dock inte på något ställe i lagtexten. Vad som skall förstås därmed är inte utan vidare klart. I remissen beskrivs medborgarkontor som en inrättning – en plats för offentlig verksamhet – där lokala förvaltningsmyndigheter samverkar för att ge service till medborgarna. En grundläggande tanke anges vara att medborgarkontoren skall kunna organiseras utifrån de lokala behov som kan finnas. Det kan då vara svårt att entydigt definiera vad ett medborgarkontor är. Det får därför godtas att begreppet, liksom i 1994 års lag, lämnas utan definition. Uttrycket "samtjänst vid medborgarkontor" är närmast att se som en beteckning på den verksamhet som lagen omfattar. ... Slutligen bör påpekas att lagen givetvis inte bör uppfattas så att den förhindrar att de myndigheter som avses i paragrafen liksom nu träffar avtal om sådan samverkan för utförande av uppgifter åt varandra som inte kan hänföras till samtjänst vid medborgarkontor (prop. 1996/97:90 s. 62 f.).

Beskrivningen i 1 § samtjänstlagen av ”samtjänst vid medborgarkontor” innehåller inte någon term som utesluter elektroniska 24-timmars tjänster. Enligt lagrådet skulle detta uttryck närmast vara att se som en beteckning på den *verksamhet* som lagen omfattar. Sådan verksamhet torde kunna bedrivas både från en fysisk plats kallad medborgarkontor och från en elektronisk webbplats som fyller motsvarande funktion.

24-timmarsmyndigheterna har nämnts som ett av skälen för att förlänga samtjänstlagens giltighetstid (prop. 2001/02:109 s. 9 f.). Enligt SAMSET:s bedömning talar därmed övervägande skäl för att såväl de begränsningar för att skydda medborgare som den behörighet lagen ger myndigheter att träffa överenskommelser om samtjänster gäller även för 24-timmarsmiljön och tillhörande Infratjänster.²²

Att tänka på: När samtjänstlagen är tillämplig ger den, i enlighet med avtal som godkänts av regeringen, behörighet att lämna över förvaltningsuppgifter. Samtjänstlagen hindrar inte avtal om samverkan i de fall där lagen *inte* är tillämplig. Myndighet får dock inte gå utöver sin behörighet.

²² Jfr projektet medborgarterminal där statliga myndigheter placerat medborgarterminaler på publika platser, t.ex. bibliotek eller medborgarkontor.

5.2.2. Skall samtjänstlagen tillämpas på 24-timmarstjänster?

Att samtjänstlagen *kan* tillämpas behöver inte innebära att myndigheterna *skall* göra den tillämplig på 24-timmarstjänster. Den sortering och strukturering av alternativa samverkansformer för traditionell miljö som genomförts i de lagstiftningsärenden som rör samtjänstlagen kan visa sig bli av större betydelse för 24-timmarsmyndigheterna än själva samtjänstlagen. Utanför samtjänstlagen faller nämligen *samlokalisering*; dvs. samordning av myndigheters försörjning med t.ex. lokaler, utrustning och lokalvård.

Om *integrering* – dvs. samverkan enligt samtjänstlagen så att förvaltningsuppgifter överlämnas av en myndighet till en annan – kan ske i IT-miljö bör naturligtvis mera begränsad samverkan i form av *samlokalisering* anses möjlig inom ramen för 24-timmarstjänsterna (jfr 5.2). En gräns mellan samlokalisering och samverkan som inte utgör samlokalisering bör härvid dras (jfr avsnitt 4.7).

- 1 En myndighet kan naturligtvis anlita en annan myndighet²³ eller ett privaträttsligt subjekt som *underleverantör*, t.ex. för att sköta lokaler eller teknisk utrustning. För en 24-timmarsmyndighet kan sådana upphandlade tjänster avse t.ex. att tillhandahålla och köra webbservrar samt programvaror för 24-timmarstjänster. Detta är vanligtvis inte synbart för medborgaren. För de åtgärder som företas för t.ex. service åt medborgare svarar myndigheten alltjämt och någon webbaserad samlokalisering synes inte föreligga förrän mer än en myndighet är verksam på samma elektroniska plats.
- 2 Motsvarande organisatoriska frågor som under 1 uppkommer vid sådan *samlokalisering* som beskrivits vid tillkomsten av samtjänstlagen och som har hållits utanför samtjänstlagens tillämpningsområde; dvs. att två eller flera myndigheter finns tillgängliga i samma lokal bakom samma disk men ger service och handlägger ärenden med egen personal. Sådan samlokalisering kan jämföras med en 24-timmarswebbplats där medborgaren under webbsessionen på samma webbplats kan nå två eller flera myndigheter. I vissa fall nås de på skilda webbsidor (jfr olika lokaler i samma hus), i andra fall nås de på samma sidor (jfr gemensamt mottagningsrum och gemensam disk i ett medborgarkontor; se bilaga 3, avsnitt 3.3).

²³ Detta förutsätter emellertid att en funktion som underleverantör till en annan myndighet omfattas av den första myndighetens uppdrag från staten.

En analogi med traditionell miljö gör det naturligt att uppfatta myndigheters 24-timmarstjänster som finns på samma webbsidor som *webbaserad samlokalisering* och inte som en integration så länge myndigheterna inte har överlämnat någon verksamhet för att lämna upplysningar, vägledning råd och annan sådan hjälp eller några funktioner för ärendehandläggning eller myndighetsutövning till en annan myndighet. Eftersom rutinerna är automatiska torde de alltså kunna anses bli utförda av den myndighet som har denna förvaltningsuppgift även om tjänsten finns tillgängligt på samma webbplats och kanske samma webbsida²⁴ som en annan myndighets 24-timmarstjänst. Detta bör anses gälla oberoende av i vilken omfattning underleverantörer anlitas enligt 1 ovan.

Enligt SAMSET:s bedömning bör alltså samverkan i IT-miljö kunna fungera väl utan att formaliseras och organiseras så att en myndighet anses utföra förvaltningsuppgifter för en annan myndighets räkning och det bör vanligtvis vara möjligt att samlokalisera 24-timmarstjänster på ett för medborgarna användarvänligt sätt, utan rättsliga hinder. En webbplats där myndigheter avser att endast samlokalisera sin verksamhet får emellertid inte ”glida över” i en integrerad tjänst. Därför bör det krävas att myndigheterna lägger fast tydliga gränser mellan sina verksamheter och att information om dessa gränser finns tillgänglig för enskilda som önskar besked om vem som svarar för viss information eller en viss funktion på en webbplats där myndigheters verksamheter har samlokaliserats.

Att tänka på: 24-timarsmyndigheterna bör ta tillvara det utredningsarbete som gjorts i de lagstiftningsärenden som rör samtjänstlagen.

5.2.3. Samlokalisering kan godtas av vissa skäl

Det finns två skäl för att godta samlokalisering. Det ena är att endast webbsessionen samlokaliseras. Som framgått av avsnitt 4.5.2 bör webbsessioner utformas så att de i huvudsak begränsas till leden innan ett ärende anhängiggörs. De strängare förvaltningsrättsliga regler och begränsningar av utrymmet för samverkan som gäller för ärendehandläggning och myndighetsutövning blir därmed tillämpliga först på myndighetsintern hantering.

²⁴ Förenklingar för användarna bör inte uteslutas endast för att information och funktioner som tillhandahålls av olika myndigheter finns och används på samma webbsida; jfr hur samlokaliserade myndigheter finns och agerar bakom samma disk på ett medborgarkontor.

Det andra skälet är att en *fysisk* person visserligen inte kan tjänstgöra hos två myndigheter samtidigt om detta riskerar rättssäkerheten, t.ex. som en följd av tillgång till sekretessbelagda uppgifter i den ena myndighetens verksamhet som inte skall finnas tillgängliga vid åtgärder för den andra myndigheten. Det saknas emellertid skäl att överföra dessa hinder till helt automatiska IT-rutiner om begränsningarna för traditionell miljö har motiverats endast av att samma fysiska person inte skall få vetskap om och kunna kombinera sådant som bara bör finnas tillgängligt bara för den ena av dessa verksamheter. Datorprogram och elektroniska tjänster ”minns inte” så som en människa gör och de tekniska hjälpmedlen kan knappast sägas hamna i ”intressekonflikter”. Rätt utformad får en applikation i IT-miljö inte mer information än vad som skall finnas tillgängligt i det enskilda fallet.

Att tänka på: Det finns ett större utrymme än vid manuell hantering att bedöma myndigheternas samverkan endast som en samlokalisering bakom samma ”elektroniska disk”.

5.2.4. Att överlämna förvaltningsuppgifter med stöd av samtjänstlagen eller att ge stöd och hjälp utan något överlämnande

Bestämmelsen i 4 § FL gäller för service åt ”enskilda”. Därmed avses inte organ för det allmänna.²⁵ Att en myndighet inte kan åberopa 4 § FL för att kräva hjälp av en annan myndighet hindrar emellertid inte att en myndighet istället *stöder* sig på denna serviceplikt för att via sin 24-timmarstjänst lämna service till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Med uttrycket verksamhetsområde torde härvid avses den sakliga kompetensen, inte den lokala. Exempelvis centrala förvaltningsmyndigheter har ofta omfattande skyldigheter på området. Myndigheter ges därmed en vidsträckt möjlighet att, inom sitt verksamhetsområde, ge den hjälp och vägledning som webbsessionen omfattar, även med avseende på ärenden som skall anhängiggöras hos t.ex. lokala förvaltningsmyndigheter på det aktuella verksamhetsområdet. Genom sådana rutiner behöver inte förvaltningsuppgifter överlämnas från den myndighet som tillhandahåller 24-timmarstjänsten till den myndighet som skall motta en inläga när webbsessionen avslutas. Samtjänstlagens krav – på avtal som skall godkännas av regeringen – blir därmed inte tillämpligt, i vart fall inte enligt sin

²⁵ Hellners/Malqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 5 u., s. 60.

ordalydelse. Det är emellertid viktigt att myndigheterna upprätthåller tydliga gränser mellan verksamheterna och håller information tillgänglig om dessa gränser när de inte framgår direkt av respektive webbsida (jfr avsnitt 4.4.3).

Att tänka på: Myndigheterna får anlita underleverantörer för 24-timmars tjänsterna. Undvik dock en utformning som förutsätter samtjänstavtal. Skulle samtjänstavtal krävas måste det godkännas av regeringen innan det blir ”gällande”.

5.3. Särskilt om inhämtande av uppgifter

Ett ärende får normalt inte avgöras utan att sökanden har underrättats om en uppgift som har tillförts ett ärende genom någon annan än honom själv och sökanden fått tillfälle att yttra sig (17 § FL). Denna bestämmelse aktualiseras till följd av dels regeringens vision om att myndigheter som tillhandahåller 24-timmars tjänster själva skall inhämta uppgifter som behövs för ärendehandläggningen, dels RFV:s rutin att användaren under webbsessionen skall få se vilka uppgifter myndigheten avser tillföra ärendet om medborgaren går vidare och ger in inlagan (se bilaga 3, avsnitt 3.1).

En fråga är hur dessa rutiner skall förenas med den föreslagna begränsningen av webbsessionen till faktiskt handlande, så att ett ärende anhängiggörs först när en färdig ansökan skickas, en annan hur handläggande myndighet skall kunna få ut sekretessbelagda uppgifter.

Enligt SAMSET:s bedömning bör uppgifter i många fall kunna hämtas in efter att medborgaren via 24-timmars tjänsten har eftergivit sekretess som gäller i medborgarens intresse (se 14 kap. 4 § SekrL). Det behöver emellertid övervägas om rutinerna i denna del kan begränsas till helautomatiskt faktiskt handlande och om kommunikation enligt 17 § FL kan ske av uppgifter som förts in i ett ännu *ej* anhängiggjort ärende.

SAMSET:s bedömning är att gränserna mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning, om infratjänsterna utformas rätt, bör kunna göras så tydliga att 24-timmarsmyndigheterna kan införas utan att avvakta författningsändringar. En närmare genomlysning för att klarlägga var dessa gränser bör anses gå bör dock genomföras, eftersom det visat sig att denna fråga ständigt kommer upp i 24-timmarsmiljö. Skulle en osäkerhet om rättsläget därefter kvarstå bör författningsändringar övervägas. Här bör noteras att en bestämmelse som avviker från förvaltningslagen blir gällande även om den ges i förordning (3 § FL).

5.4. Avtal mellan statliga myndigheter för samverkan

Statliga myndigheter är delar av rättssubjektet staten. De utgör alltså inte självständiga juridiska enheter (rättssubjekt). Från civilrättsliga utgångspunkter agerar de i egenskap av företrädare för staten. Motsvarande gäller för de förpliktelser som en myndighet åtar sig. Myndigheternas förfogande måste ske inom ramen för de uppdrag som myndigheten fått.

En konsekvens härav är att statliga myndigheter inte kan sluta bindande avtal med varandra i civilrättslig mening. Denna fråga berörs inte i motiven till samtjänstlagen, där det föreskrivs att samtjänstavtal blir ”gällande” efter att ha godkänts av regeringen (se 3 § samtjänstlagen). Det är också så att ”avtal” eller ”överenskommelser” i praktiken förekommer mellan statliga myndigheter.

Frågan har uppmärksammats av bl.a. Utredningen om statliga myndigheters avtal. Utredningen har i sitt betänkande (SOU 1994:136) uttalat att fråga är om en särskild från avtalet skild rättsfigur som inte regleras i lagstiftningen och att det får förutsättas att de myndigheter som berörs av ett sådant ”avtal” utgår från att det – internt inom rättssubjektet staten – skall binda myndigheterna som om det hade varit ett avtal i civilrättslig mening.

En viktig skillnad i förhållande till ett civilrättsligt avtal är emellertid att de vanliga mekanismerna för att lösa en tvist – en prövning enligt rättegångsbalken eller lagen (1999:116) om skiljeförfarande – inte står till förfogande. Regeringen kan vid en tvist bestämma hur överenskommelsen skall tolkas och rent av bestämma att den inte skall tillämpas (SOU 1994:136 s. 150 f.). Utredningen om statliga myndigheters avtal presenterade ett förslag till reglering av överenskommelser mellan statliga

myndigheter och en modell för konflikthantering. Förslaget har emellertid inte föranlett lagstiftning.

Att tänka på: Två statliga myndigheter kan inte ingå civilrättsligt bindande avtal med varandra. Detta hindrar inte att statliga myndigheter träffar överenskommelser om samverka inom 24-timmarsområdet men sådana överenskommelser kan inte prövas i domstol eller genom skiljeförfarande.

5.5. Normgivningskompetens m.m.

Regeringen äger enligt föreskrifterna om normgivningskompetensens fördelning rätt att i viss omfattning besluta föreskrifter för de statliga myndigheterna och att överlåta åt en underordnad myndighet att meddela föreskrifter i vissa ämnen (8 kap. 13 § regeringsformen; RF). Regeringen får till följd härav i förordning föreskriva om myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre arbetsformer.²⁶ Sådana bestämmelser tas som regel in i myndighetens instruktion medan vissa för myndigheter gemensamma föreskrifter finns i verksförordningen (1995:1322).

Något hinder föreligger härvid inte för regeringen att i förordning tillåta att t.ex. förvaltningsmyndigheter träffar överenskommelse om att överlämna eller gemensamt sköta vissa förvaltningsuppgifter (SOU 1995:61 avsnitt 6.6.4). Om föreskrifterna avser en verksamhet som är beroende av anslagsbeslut från riksdagen, kan dock regeringen vara bunden av de villkor som riksdagen ställt upp i samband med beviljandet av anslag. Så kan t.ex. vara fallet med föreskrifter om myndighetsorganisation och om statsbidrag och liknande.

All verksamhet som en 24-timmarsmyndighet ägnar sig åt utgör inte offentlig förvaltning. Som exempel på privaträttslig verksamhet kan nämnas upphandling. Genom att dra fördel av de avgränsningar – till att anlita underleverantörer och till samlokalisering – som redovisats i det föregående kan myndigheterna undvika juridiska konstruktioner som innebär att förvaltningsuppgifter lämnas över till någon annan.

Enligt 11 kap. 6 § RF kan förvaltningsuppgifter också överlämnas till privaträttsliga subjekt. Innefattar uppgiften myndighetsutövning måste

²⁶ Som exempel på regler som ger uttryck för regeringens beslutanderätt när det gäller arbetsformerna (personalsambruk m.m. mellan myndigheter) kan nämnas avgiftsförordningen (1992:191).

överlämnandet dock ske med stöd av lag. Finns det inga instruktioner eller andra föreskrifter eller beslut av riksdag eller regering som ger myndigheten behörighet att överlämna förvaltningsuppgifter på 24-timmarsområdet bör en tillämpning av samtjänstlagen övervägas. Enligt samtjänstlagen får myndigheter avtala om samverkan som innebär att myndigheternas verksamheter integreras. Sådan integrering får emellertid endast i särskilt angivna undantagsfall innefatta myndighetsutövning och varje "avtal" måste, för att bli gällande, godkännas av regeringen. Att denna möjlighet finns innebär emellertid inte att den vägen bör väljas; integration ökar den juridiska komplexiteten.

Som närmare utvecklats i avsnitt 5.6 måste dessutom myndigheternas ekonomiska utfästelser för t.ex. 24-timmarsjänster och Infratjänster ske inom ramen för det uppdrag som myndigheten har fått. Redan en överenskommelse där en myndighet åtar sig att tillhandahålla en tjänst åt en annan myndighet torde anses utgöra en ekonomisk utfästelse, oavsett om det skall utgå någon ersättning för tjänsten. Även i denna del behöver det säkerställas att de åtaganden som en myndighet planerar att göra faller inom ramen för myndighetens uppdrag.

5.6. Får myndigheterna ikläda staten ekonomiska förpliktelser

Myndigheternas förfoganden över allmänna medel måste ske inom ramen för det uppdrag som myndigheten har fått av företrädare för rättssubjektet staten. Utredningen om statliga myndigheters avtal har förklarat (s. 53) att riksdagens bemyndiganden kan ges i enkel form, t.ex. i samband med budgetregleringen och att de ofta är underförstådda och därmed oklara till sin räckvidd.

Här bör noteras att det redan av 9 kap. 10 § RF framgår att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får "ikläda staten ekonomisk förpliktelse". Enligt motiven till denna bestämmelse förutsätts att även statliga myndigheter får ikläda staten ekonomiska förpliktelser, om regeringen har gett myndigheten denna rätt och åtgärden ligger inom ramen för de bemyndiganden som regeringen fått från riksdagen.

Beträffande frågan om vad som menas med ekonomisk förpliktelse uttalade Utredningen om statliga myndigheters avtal bl.a. följande i sina överväganden rörande den författningsreglering som föreslogs men som

inte genomfördes: En överenskommelse mellan myndigheter där en myndighet åtar sig att tillhandahålla en tjänst torde anses utgöra en ekonomisk utfästelse, oavsett om det skall utgå någon ersättning för tjänsten (SOU 1994:136 s. 159). Denna bedömning kan antas ge uttryck för gällande rätt på området. I övrigt angav utredningen vissa närmast självklara begränsningar som att avtalen skall syfta till fullgörande av myndighetens uppgifter eller skyldigheter som åligger staten enligt allmänt gällande lagar och föreskrifter eller enligt anställningsavtal och att varje myndighet skall hålla sig inom ramen för de statliga medel som är tillgängliga för de ändamål en överenskommelse avser.

Att tänka på: De åtaganden som en myndighet gör för sina 24-timmars-tjänster måste falla inom ramen för myndighetens uppdrag.

6. Om inkommande handlingar, offentlighetsinsyn och sekretess

Frågor om inkommande och andra regler som knyter an till en viss fysisk plats utgör ett återkommande problem för myndigheter som avser att införa elektroniska rutiner. De bestämmelser som i första hand berörs är 10 § FL och 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Arbetet för att införa 24-timmarsmyndigheter förenklas, rättsligt och tekniskt, om rutinerna vid medborgarnas webbsessioner, inskickande av elektroniska handlingar och de elektroniska brevlådorna kan utformas så att handlingarna inte anses ha kommit in förrän de har nått adressatens mottagningstjänst och om en fungerande sekretess kan upprätthållas.

6.1. Den förvaltningsrättsliga regleringen – anlänt till mottagningstjänsten

En handling anses, enligt huvudregeln i 10 § FL, vara inkommen till en myndighet ”den dag då handlingen ... anländer till myndigheten”. Frågan är hur bestämmelsen skall förstås i 24-timmarsmiljö. De tolkningar för

elektronisk miljö som har diskuterats i den juridiska doktrinen finns redovisade i *bilaga 6*.

Enligt SAMSET:s mening bör en elektronisk handling anses inkommen till en myndighet den dag då handlingen har anlänt till myndighetens mottagningstjänst. Här avses visserligen inte den mottagningstjänst för Spridnings- och HämtningsSystemet (SHS) som en SHS-ansluten myndighet har (se beskrivningen i bilaga 5, avsnitt 5.2 och 5.3). För de handlingar som medborgare ger in i anknytning till en 24-timmarstjänst måste emellertid motsvarande mottagningstjänst finnas. En tanke med en Infratjänst för SHS är i denna del att skapa funktioner med hög säkerhetsnivå och med tekniska gränser som stöder en anpassning till gällande rätt på området. Det bör därför övervägas om inte en SHS-Infratjänst för kommunikation *mellan myndigheter* – särskilt utformad för att göra det naturligt att tolka 10 § FL så att den avgörande punkten är när handlingen når myndighetens mottagningstjänst – bör kompletteras med en mottagningstjänst även för *inlagor som medborgarna skickar in* i anknytning till kommunikationen med en 24-timmarstjänst. Syftet skulle vara att tillgodose medborgarnas intresse av rättsskydd och myndigheternas behov av effektiva och säkra rutiner.

Sådana rutiner skulle kunna tydliggöra – genom gränssnitt och annan funktionalitet som är relaterad till medborgarnas användning av 24-timmarstjänsterna – när ett meddelande är att anse som inkommet och att inkommandepunkten skall anses nådd även om meddelandet inte har ”packats upp” och skrivits ut och även om ingen tjänsteman har tagit del av det.²⁷ Det bör räcka att meddelandet anlänt till mottagningstjänsten och förvaras i väntan på att någon handläggare eller en teknisk funktion skall hämta handlingen för vidare hantering. Denna mottagningstjänst bör från säkerhetssynpunkt skiljas från myndighetens tekniska funktion för att ta emot e-post, så länge e-postrutinerna inte uppfyller säkerhetskraven för 24-timmarstjänsterna.

Att tänka på: Infratjänsterna bör byggas utifrån en förvaringsprincip för att tolkningen av när en handling anses inkommen skall kunna förankras i en praktisk verklighet. De tekniska lösningarna och användargränssnitten

²⁷ En medborgare bör t.ex. inte – till följd av en sådan utskriftsprincip som vissa hävdar – drabbas av en rättsförlust för att en myndighet skrivit ut en elektronisk handling med ett överklagande först efter fristens utgång eller haft slut på papper i någon utrustning så att automatiska rutiner för utskrift senareläggs.

för mottagningstjänster bör utformas så att andra tolkningar, som varken kan förenas med hur IT används av 24-timmarsmyndigheterna och med skyddet för medborgarnas rättssäkerhet, framstår som onaturliga.

6.2. Offentlighetsinsyn

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 och 6 eller 7 §§ tryckfrihetsförordningen; TF); se vidare redovisningen av gällande rätt i *bilaga 6*.

6.2.1. Mellanlagring

Medborgarnas användning av 24-timmars tjänster kan komma att innefatta mellanlagring eller temporär förvaring av uppgifter i avvaktan på att medborgaren färdigställer materialet och ger in det (se bilaga 3, avsnitt 3.3). Skulle denna hantering anses medföra att handlingarna blir allmänna och offentliga hos en myndighet utgör detta ett hinder mot 24-timmars tjänster eftersom Medborgaren, som i pappersmiljö, behöver en fredad sfär för att upprätta sina inlagor och bedöma om han vill signera och utge inlagan. Här kan en jämförelse göras med följande uttalande i doktrinen rörande handlingar i traditionell miljö. Om en tjänsteman tar med sig sina privata handlingar till den myndighet hos vilken han är anställd, blir de naturligtvis inte därigenom att anse som inkomna och allmänna; även om handlingarna de facto finns hos myndigheten, t.ex. på vederbörandes arbetsrum, behåller de sin karaktär av enskilda eller privata.²⁸

Detsamma måste gälla för arbetsmaterial i pappersform som finns i myndighetens lokaler endast för att en enskild där fyller i blanketter som han inte har gett in ännu. Enligt SAMSET:s mening bör samma synsätt gälla om data som medborgare registrerar på motsvarande sätt når myndighetens server för 24-timmars tjänsten men inte har färdigställts och sänts till myndighetens mottagningstjänst. Myndigheten har i denna del endast servicebyråliknande funktioner. Undantaget i 2 kap. 10 § TF för handlingar som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller

²⁸ Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 120.

teknisk lagring för annans räkning är tillämpligt även när en myndighet utför åtgärden ”för enskilds räkning”.

Att tänka på: Utforma 24-timmarstjänsterna så att behandling av uppgifter, som sker i myndighetens utrustning under webbsessionen för att upprätta handlingar som senare skall skickas in, endast utgör ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring som myndigheten utför för användarens räkning.

6.2.2. Befordran av meddelanden

På samma sätt behöver de tekniska skydds- och överföringsfunktioner som myndigheterna använder, för befordran från en medborgare som använder en 24-timmarstjänst till myndighetens mottagningstjänst, utformas och ”ägas” under sådana former att handlingarna i princip inte blir allmänna förrän de når myndighetens mottagningstjänst; jfr dock TF:s tillgänglighetsprincip.

Genom att utforma webbsessionen i enlighet med föregående avsnitt så att medborgarens kommunikation med 24-timmarstjänsten, *vid upprättande* och eventuell mellanlagring, endast utgör led i teknisk bearbetning eller lagring som myndigheten utför för användarens räkning har det inte uppkommit några allmänna handlingar i detta led, vilket bör anses gälla även om det till 24-timmarstjänsten knyts funktioner för att stödja adressering av respektive handling till rätt elektronisk adress.

Frågan är då vad som skall anses gälla i nästa led, när användaren klickar på ”skicka” eller liknande. Av beskrivningen i avsnitt 4.3.3 vid not 7 framgår att en medborgare som ”surfart” till en 24-timmarstjänst och upprättat en inlägga samt klickar för att komma till funktionen för ”skicka” hela tiden begär ”kopior” av de webbsidor (eller dokument eller andra filer) som han eller hon vill titta på. Webbsidan för att skicka in – med en ikon för att skicka eller liknande funktion – liksom den signerade handlingen som skall skickas in, finns alltså i medborgarens dator, antingen på hårddisken eller i internminnet och kommunikationen därifrån till myndighetens mottagningsfunktion sker via ett allmänt tillgängligt telenät.²⁹

²⁹ Överföringen kan falla inom telelagens definition av teletjänst (”förmedling av telemeddelande för någon annan”) och televerksamhet (”förmedling av telemeddelanden via telenät ...”); se vidare 1 § telelagen (1993:597).

Rättsligt kan det alltså knappast hävdas att inlagan i medborgarens dator eller under överföring via nät har kommit in till myndigheten förrän den blir tillgänglig på det sätt som sägs i 2 kap. 3 och 6 §§ TF och utformas mottagningstjänsten rätt kan inlagan knappast bli att anse som inkommen i TF:s mening förrän i mottagningstjänsten (jfr avsnitt 6.1). Enligt SAMSET:s bedömning är det viktigt att 24-timmars tjänsterna och mottagningstjänsterna i denna del utformas så att användargränssnitt och övrig hantering inte vilseleder medborgaren att tro att den av medborgaren upprättade handlingen redan skulle ”finnas” inne i myndighetens ”lokaler” och anses inkommen redan när medborgaren klickat på skicka, utifrån tanken att åtgärden skulle sker ”inne” hos myndigheten, inte hos medborgaren i dennes dator (jfr avsnitt 4.3.4)

Här bör också uppmärksammas att den myndighet som är adressat inte bör vara tillhandahållare av nät och utrustning för insändande. I 2 kap 11 § första stycket 1 TF föreskrivs visserligen att brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande inte anses vara en allmän handling.³⁰ En inlaga, som blir tillgänglig för adressaten har dock inte lämnats in till myndigheten *endast* för befordran – om den myndighet som tillhandahåller tjänsten för befordran också skall handlägga ärendet. Möjligen skulle bestämmelsen i 2 kap.10 § TF om teknisk bearbetning och teknisk lagring kunna tillämpas även beträffande detta kommunikationsled. Om denna bestämmelse kan ges ett vitt tillämpningsområde enligt gällande rätt innefattar den nämligen också datakommunikation; dvs. tjänster som är inriktade på överföring av data.³¹ Rättsläget är emellertid oklart.

En 24-timmarsmyndighet bör alltså inte tillhandahålla nät och mellanlagringsresurser i den fas när en inlaga skickas till myndighetens mottagningstjänst utan kräva att hanteringen av uppgifter utformas så att materialet inte kan bli tillgängligt för adressaten förrän i mottagningstjänsten; en som drivs i egen regi eller av en underleverantör i form av en Infratjänst.

En *komplettering* av SHS-infratjänsten med en tjänst enligt bilaga 5, avsnitt 5.2 för att som underleverantör åt myndigheten tillhandahålla en mottagningsfunktion för inlagor från medborgare, där myndigheten får

30 Som exempel från den tid när post- och televerksamhet bedrevs av myndigheter kan nämnas brev som inlämnats på en postanstalt för att vidarebefordras eller ett telegramkoncept som överlämnats till en tjänsteman på en telegrafstation eller som upprättas av denne för att befordra inringda telegram.

31 Seipel, ADB-upptagningars offentlighet, IRI-rapport 1988:1, s. 79.

åtkomst till inkommande handlingar först i mottagningstjänsten (jfr myndighetens brevlåda för att motta handlingar), torde alltså kunna lösa frågan om inkommande både från förvaltningsrättsliga och tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Kommunikationsleden vid insändande konstrueras därmed så att ett privaträttsligt subjekt eller en annan myndighet än den som skall handlägga ärendet blir att anse som tillhandahållare av tjänsterna för befordran från medborgaren som använder 24-timmars-tjänsten till respektive myndighets mottagningstjänst. På motsvarande sätt kan gränserna mellan myndigheter som skickar handlingar till varandra göras tydliga genom sådana lösningar.

Myndigheterna bör härvid notera att rättsliga begränsningar enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF kan bli verkningslösa efter den 1 januari 2003 eftersom det i motiven till det ändringsförslaget i prop. 2001/02:70 (se bilaga 6, avsnitt 6.2) uttalas att ett förbud i lag eller förordning mot att ta fram färdiga elektroniska handlingar inte kommer att omfattas av undantaget enligt den ändrade bestämmelsen i 2 kap. 3 § TF. Dessutom skall en s.k. ”färdig elektronisk handling” efter dessa ändringar anses förvarad hos en myndighet även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra handlingen tillgänglig.

Ett annat problem som synes kvarstå är att rättsläget är oklart vid en begäran hos en myndighet om att få ta del av en allmän handling, redan på grund av att handlingen finns tillgänglig i myndighetens proxyserver, brandvägg, utrustning för överföring etc. Dessa problem torde emellertid aktualiseras endast i undantagsfall. Sannolikt är det då fråga om sekund-snabba förlopp där inga data lagrats ned så att de finns förvarade där.

6.3. Sekretess

För att skydda medborgare som använder 24-timmars-tjänster från att uppgifter felaktigt kommer ut, t.ex. uppgifter och planer på att starta och registrera viss verksamhet (se bilaga 3, avsnitt 3.3), räcker det inte med att mellanlagrade handlingar och pågående registreringar anses falla utom ramen för reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Uppgifterna behöver också omfattas av tystnadsplikt för tekniker och andra som kommer åt tjänsten så att de inte muntligen får lämna ut uppgifter.³²

³² Jfr den krets som anges i 1 kap. 6 § SekrL.

Beträffande uppgifter i handlingar som avses i 2 kap 10 § TF finns som framgått en bestämmelse om sekretess (9 kap. 7 § SekrL). Regeln gäller emellertid, efter följdändringar med anledning av införandet av personuppgiftslagen (1998:204; PUL), endast för ”personuppgifter som avses i personuppgiftslagen”.³³ Enligt äldre lydelse omfattades ”personregister”. Registerbegreppet innefattade även annat än *personuppgifter*, förutsatt att registret i datalagens mening var att bedöma som ett personregister. Nuvarande lydelse synes alltså innebära att sådana uppgifter om *företag* som de aktuella tjänsterna avser inte omfattas av tystnadsplikten.

Av 2 kap. 1 § jämförd med 12 § RF framgår att en föreskrift om tystnadsplikt skall vara grundad på lag eller bemyndigande av riksdagen för att dess åsidosättande skall medföra straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det finns inte heller utrymme för ingripande enligt disciplinära bestämmelser (prop. 1975:78 s. 184) och bestämmelserna i regeringsformen torde hindra att tystnadsplikt åläggs genom avtal i offentliga anställningar (prop. 1979/80:2 del A s. 338).³⁴

I 9 kap. 8 § SekrL finns en bestämmelse om sekretess som knyter an till 2 kap 11 § första stycket 1 TF. Här finns ingen begränsning till personuppgifter – sekretess gäller hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat teledelande – och sekretessbestämmelsen synes ha ett annat tillämpningsområde än 2 kap. 11 § TF. Den gäller för den som driver televerksamhet. Möjligen skulle skydd mot både offentlighetsinsyn och annan spridning av uppgifter kunna skapas i överföringsfasen genom att se till att den som tillhandahåller dessa funktioner anses driva televerksamhet.

Dessa komplexa frågor är av generell karaktär och kräver – för att utforma funktionerna rätt – en genomlysning som knappast kan motiveras för varje enskild tjänst som skapas i samverkan mellan myndigheter. Här framstår alltså behovet av en generell lösning som kan återanvändas från myndighet till myndighet som särskilt påtagligt. I det nu aktuella fallet kan även praktiska lösningar övervägas, t.ex. att åtkomst till informationen hindras genom tekniska åtgärder; jfr dock vad som sagts ovan om s.k. färdiga handlingar, t.ex. inlagor skapade via 24-timmarstjänster.

³³ I specialmotiveringen uttalas endast att paragrafen har justerats med anledning av att personuppgiftslagen ersätter nuvarande datalag (prop. 1997/98:44 s. 148).

³⁴ Detta hindrar naturligtvis inte enskilda att avtala om tystnadsplikt eller det allmänna att, t.ex. vid upphandling, avtala med enskild om tystnadsplikt (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken, 20:63).

7. Infratjänsterna

Med utgångspunkt från den ovan redovisade genomgången av rättsfrågor gör SAMSET följande bedömning av Infratjänsterna och hur de bör utformas för att undgå rättsliga hinder och för att skydda medborgare och myndigheter från rättsförluster.

7.1. Äkthets- och spärrkontroll för myndighet

I bilaga 5, avsnitt 5.1, beskrivs Infratjänsten för äkthets- och spärrkontroll. En genomgången av funktioner som kan antas vara av juridiskt intresse visar att äkthets- och spärrkontroller³⁵ aktualiseras när

- medborgare loggar in på en 24-timmarstjänst (se bilaga 4, avsnitt 4 p. 2),
- medborgaren identifieras för uppgiftslämnande (bilaga 4, avsnitt 4 p. 10)
- upprättade handlingar kontrolleras av myndigheten (bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 14 b).

Till detta kan komma kontroller i senare skeden om handlingens äkthet blir ifrågasatt eller för att hantera arkivfrågor. Som framgått av bilaga 5, avsnitt 5.1 är dessa åtgärder komplexa och kräver tekniska hjälpmedel.

Huvudsyftet bakom en Infratjänst för äkthets- och spärrkontroll är att

- göra det möjligt även för andra än stora myndigheter att inom rimliga kostnadsramar genomföra erforderliga kontroller,
- undgå komplikationer vid bl.a. den förvaltningsrättsliga prövningen av äkthet m.m. genom att göra gränssnitt och handlingsmönster enkla och naturliga för handläggarna samtidigt som synsätt som är oförenliga med författningsregleringens syften motverkas, och
- skapa förutsättningar för en naturlig samordning av denna funktionalitet även på nivåer som är alltför tekniska eller komplexa för att hanteras genom författningsreglering eller samordnade riktlinjer.

³⁵ Eftersom det är ett slumpantal som signeras vid identifiering kan termen äkthetskontroll användas även för dessa fall.

En myndighets åtgärder för äkthets- och spärrkontroll kommer – även om alla åtgärder utförs med egen utrustning och egen personal – att vara automatiserade till betydande del. På samma sätt som en myndighet i andra fall kan outsourca sitt IT-stöd är det möjligt att anlita underleverantörer för den tekniska hanteringen av äkthets- och spärrkontroll. Det behöver emellertid dras en *tydlig gräns* mellan automatiska tekniska procedurer och åtgärder som innefattar någon form av bedömning av en handläggare, t.ex. om hinder ställs upp för tillträde eller fortsatt handläggning; jfr att vägra en medborgare tillträde för att denne visar upp en falsk legitimationshandling eller att vidta särskilda åtgärder vid handläggningen av ett ärende för att en inlägga visar sig vara falsk.

Mellanhavandet med underleverantören bör konstrueras så att denne endast ”kör” de tekniska hjälpmedlen medan de manuella åtgärder och bedömningar som krävs, bl.a. av säkerhetsnivåer och användningsområden, bör skötas av myndighetens egen personal. Sådana rutiner blir möjliga genom att erforderliga uppgifter görs tillgängliga för handläggaren, t.ex. via dennes bildskärm. Uppgifter om spärr m.m. bör också kunna göras tillgängliga genom underleverantör på ett effektivt sätt; jämför hur ett privaträttsligt subjekt distribuerar svensk författningssamling till myndigheterna. I de fall där något fel eller hinder kräver manuella åtgärder bör den information som behövs för handläggningen överföras till en behörig tjänsteman vid den myndighet som har att göra kontrollen, i enlighet med rutiner som formellt bestäms av myndigheten. Den manuella hanteringen och varje prövning av en sakfråga kan därmed utföras av myndighetens egen personal eller genom helt automatiska rutiner som myndigheten svarar för. Någon webbaserad samlokalisering torde inte heller aktualiseras.

Denna lösning är förenligt med sådana skolexempel som polismannen som dirigerar trafik eller konduktören som kontrollerar biljetter på ett tåg. När ett ingripande sker mot en trafikant eller mot en resenär som saknar färdbiljett blir det fråga om handläggning av ett ärende. Så länge dirigeringen av trafik och kontrollen av biljetter flyter utan ingripanden anses åtgärderna endast utgöra faktiskt handlande.³⁶ Något hinder torde inte föreligga mot att utföra faktiskt handlande automatiskt med tekniska hjälpmedel och att anlita underleverantörer så länge de tekniska åtgärderna för identifiering och äkthetskontroll flyter, på samma sätt som en problemfri kontroll av färdbiljetter. Det är emellertid viktigt att beslut om hur dessa

³⁶ Hellners/Malqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u., s. 44.

funktioner skall fungera och tillämpas med automatik fattas av behörig myndighet på rätt nivå. Gränsen mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning måste också göras tydlig.

Analogin med en fysisk person som granskar passar emellertid mindre väl vid en misslyckad identifiering för tillträde till en 24-timmars tjänst.³⁷ Detta synes mera likna att medborgaren känner på myndighetens ytterdörr och finner att den är låst. Genom en sådan analogi skulle det inte anses bli fråga om en ärendehandläggning redan under webbsessionen, om kontrollen fallerar så att användaren inte ”kommer in” (jfr motsvarande frågor vid tillträde med hjälp av lösenord). Det bör eftersträvas att lösa sådana situationer på ett praktiskt sätt, bl.a. genom tydliga hänvisningar vart användaren kan vända sig om han eller hon inte kommer in och genom aktiva åtgärder för att hindra olovligt tillträde och missbruk av 24-timmars tjänster. Något bestämt uttalande om rättsläget är svårt att göra i eftersom rättspraxis saknas och det finns alternativa analogier och synsätt.

SAMSET föreslår alltså att en färdig lösning skapas, som motsvarar beskrivningen i bilaga 5, avsnitt 5.1 och bygger på automatiska funktioner, med stöd för den manuella hantering som myndigheten måste sköta med egen personal för att undgå att överlämna förvaltningsuppgifter till annan. Infratjänsten bör ge handläggarna tillgång till erforderliga uppgifter och dessa funktioner bör stödjas av användargränssnitt som är enkla att förstå.

7.2. Spridnings- och HämtningsSystem (SHS)

I bilaga 5, avsnitt 5.2, beskrivs Infratjänsten för Spridnings- och HämtningsSystem (SHS). En genomgången av funktioner som kan antas vara av juridiskt intresse visar att befordran mellan myndigheter med SHS aktualiseras när en myndighet

- begär uppgifter från en annan myndighet eller besvarar en sådan begäran (se bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 16),

³⁷ När en inläga blir kontrollerad, efter att ha kommit in till myndighetens mottagningstjänst, och det visar sig att det kan ifrågasättas om den är äkta, är det fråga om myndighetsintern hantering efter det att ett ärende har uppkommit (anhängiggjorts) hos myndigheten. En handläggare får då sannolikt pröva om ingivaren bör föreläggas enligt 10 § tredje stycket FL att bekräfta inlagan genom en egenhändigt undertecknad handling.

- översänder en elektronisk akt i ett 24-timmarsärende
 - till en förvaltningsdomstol eller en annan överinstans vid ett överklagande (bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 20), eller
 - till riksarkivet eller annan för bevaring (bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 21).

I de senare fallen används SHS för ändamål där anknytningen till 24-timarstjänsterna är svag. SHS kan dessutom användas i andra situationer eftersom systemet syftar till att generellt undanröja tekniska och administrativa hinder mot enhetliga och kostnadseffektiva rutiner för kommunikation mellan myndigheter. Genom att ge en Infratjänst för SHS en lämplig struktur som tar till vara gällande rätts syn på inkommande handlingar och vem som står risken för meddelanden skapas mervärden utöver de rent tekniska. Det bör härvid eftersträvas att formalisera gränser och rutiner så att de kan tas i bruk utan omfattande avtal eller författningsreglering samtidigt som behoven av informationssäkerhet och enkla gränssnitt tillgodoses.

Naturligtvis måste myndigheterna kunna bedriva ett djupare samarbete än det som beskrivs ovan så att den tekniska integrationen blir mera omfattande. Infratjänsten Myndigheternas SHS-system bör emellertid utformas som ett ”normalfall” där gränser mellan aktörer, deras ansvarsområden och tolkningen av gällande rätt förenklas genom gränssnitt och rutiner som knyter an till författningsregleringen. Genomgången i bilaga 5, avsnitt 5.2, av SHS-hantering, jämförd med en myndighets hantering av vanlig post, visar tydligt hur de tekniska rutinerna – i detalj – kan beskrivas analogt med traditionell miljö (se vid not 56).

För detta normalfall bör även genomlysas vem eller vilka som svarar för den s.k. katalogen och för de digitala överenskommelser som träffas rörande informationsutbyten mellan myndigheter för att SHS skall fungera.

SAMSET föreslår att det utarbetas en färdig lösning enligt SHS-specifikationen där gränserna görs tydliga så att det tekniskt, juridiskt och via användargränssnitten står klart när en försändelse har lämnat myndigheten och när försändelsen har avlämnats från extern befordran till mottagande myndighets SHS-system. Det bör vidare klargöras vilket ansvar de olika aktörerna har i skilde led. Infratjänsten bör utformas som ett normalfall där en myndighet elektroniskt lägger en handling, t.ex. med en remiss, på ”lådan” varefter mottagande myndighet lägger sitt svar på ”lådan”. Frågor om gränser mellan vad olika aktörer utför och ansvarar för och tolkningen av gällande rätt bör förenklas genom användargränssnitt och rutiner som knyter an till författningsregleringen så att rättliga komplikationer undviks.

7.3. Myndighetens distributions- och mottagningstjänst

I bilaga 5, avsnitt 5.3, beskrivs Infratjänsten myndighetens distributions- och mottagningstjänst. Varje myndighet som tillhandahåller en 24-timmarsstjänst behöver tillgång till sådana funktioner. En genomgång av funktioner som kan antas vara av juridiskt intresse visar att distributions- och mottagningstjänsten blir aktuell när

- medborgaren skickar in en elektronisk handlingen som har upprättats via en 24-timmarsstjänst (se bilaga 4, avsnitt 4 p. 11), och
- handlingen kommer till myndighetens mottagningstjänst (bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 13),
- myndigheten skickar en kvittens till medborgaren (se bilaga 4, avsnitt 4 p. 12 och 4.1.1 p. 14 a), och
- myndigheten expedierar ett beslut (bilaga 4, avsnitt 4.1.1 p. 18).

En sådan Infratjänst bör fungera som ett tillägg till en Infratjänst för SHS och utformas som ett normalfall där punkterna för avsändande och inkommande avses tydliggöras både tekniskt och rättsligt och där kvittenser och liknande stöd för användarna lämnas i det skede där materialet anses inkommet från juridiska utgångspunkter. Huvudsyften bakom en sådan Infratjänst skulle alltså vara att

- göra det uppenbart för användaren att han eller hon, precis som i traditionell miljö, står risken för meddelandet tills det nått mottagarens mottagningstjänst, och
- undvika komplikationer i den rättsliga hanteringen av allmänna handlingar och material som till följd av tekniska brister, virus etc., inte nått ända fram till myndighetens mottagningstjänst men ändå skulle kunna anses som allmänna handlingar enligt 2 kap. TF.

Rätt utformad – och rätt kombinerad med SHS och en funktion för äkthets- och spärrkontroll – skulle ett slags ”normalfall” kunna skapas för myndighetens mottagningstjänst där denna Infratjänst knyter an till vedertagna juridiska synsätt genom att stödja

- traditionella gränser mellan aktörer och ansvarsområden, och
- vedertagna rutiner för dokumenthantering och ärendehandläggning.

Motsvarande klarhet skulle med stöd av en sådan tjänst kunna skapas beträffande punkten för att en myndighet skall anses ha expedierat en elektronisk handling.

En viktigt led i 24-timmarstjänsterna är här att klargöra för medborgare som klickar på ”skicka” att han eller hon inte redan är ”inne” hos myndigheten och ”överräcker” handlingen till en behörig handläggare utan att handlingen skickas in på medborgarens risk till myndighetens mottagningstjänst (se avsnitt 4.3.4). Denna klarhet kan skapas genom att medborgaren vid insändandet t.ex. kommer till en annan webbsida eller får agera i flera led så att tydligt besked ges om detta; jfr not 49 och hur Posten vanligtvis pekas ut som det befodringsföretaget som tar hand om och svarar för transporten av brev till dess de nått adressatens brevlåda.

De skäl som anförts beträffande en Infratjänst för SHS gäller även här. SAMSET föreslår att det utarbetas en färdig lösning utifrån ett normalfall med tydliga gränser så att det tekniskt, juridiskt och via användargränssnitt tydligt framgår när en försändelse har avsänts eller har kommit in till en mottagningstjänst.

7.4. En betaltjänst för 24-timmarstjänster

I bilaga 5, avsnitt 5.4, beskrivs Infratjänsten en betaltjänst för 24-timmarstjänster. Beskrivningen av funktioner som kan antas vara av intresse

från juridiska utgångspunkter (bilaga 4) innehåller emellertid inget om betaltjänster. Sådana tjänster bör emellertid göras tillgängliga genom länkning eller liknande rutiner så att medborgaren, när det blir aktuellt, enkelt och smidigt kan betala ansökningsavgifter och liknande till en myndighet som tillhandahåller en 24-timmars tjänst.

Myndigheterna bör inte uppträda som finansiella aktörer utan upphandla tjänster som gör det möjligt för myndigheten att

- ta emot elektroniska betalningar i erforderlig omfattning (jfr rollen som säljföretag vid kreditkortsbetalningar),
- länka från sin elektroniska tjänst till smidiga betaltjänster som tillhandahåller på förhand ifyllda betalningsorder för elektroniskt godkännande av medborgaren eller tjänster som är anpassade på annat sätt för att medborgare skall kunna betala smidigt, och
- förfoga över medlen genast så att ärendehandläggningen inte försenas eller kreditrisker uppkommer för det allmänna.

En samordning av detta slag, när marknaden för elektroniska betalningar fortfarande befinner sig i stöpsleven, bör knyta an till vad som är möjligt i dagsläget. Som exempel på en tjänst som redan finns idag kan nämnas ett paket av tjänster och stödfunktioner för betalningar via Bank på Internet och kreditkortsbetalningar som innehåller både juridiska lösningar och teknisk integration för att enkelt ansluta en webbtjänst till betalningslösningarna. Huvudsyftet bakom en Infratjänst som möjliggör den beskrivna hanteringen genom en mellanaktör bör enligt SAMSET:s bedömning vara att

- göra det möjligt även för andra än mycket stora myndigheter att få tillgång till alla dessa betaltjänster inom rimliga kostnadsramar och utan en komplex samling av avtal med en mängd olika aktörer,
- få en betalning genomförd omedelbart via Bank på Internet och genom överenskommelser om riskfördelning för kreditkortsbetalningar undgå kreditrisker, och
- skapa förutsättningar för en naturlig samordning av denna funktionalitet även på de nivåer som är alltför tekniska eller komplexa för att hanteras endast genom gemensam författningsreglering eller samordnade riktlinjer.

SAMSET föreslår att det utarbetas en juridisk och teknisk modellösning med utgångspunkt från lösningar som redan finns där en mellanaktör – i princip genom ett enda avtal med myndigheten såvitt avser Bank på Internet och genom ett förmedlat anslutningsavtal för inlösen av kontokortsbetalningar – ger tillgång till ett brett spektrum av betaltjänster. En kontantliknande hantering via konton kan uppnås genom att upphandla betaltjänster baserade på sekundsnabba elektroniska transaktioner mellan konton i samma institut och civilrättsliga överenskommelser där betalningsmottagaren genast medges rätt att förfoga över medlen.

8. Checklista

Genomgången av rättsfrågor rörande 24-timmars tjänster och Infratjänster har visat prov på frågornas bredd och komplexitet. Det är därför värdefullt om en checklista kan sammanställas över frågor som en myndighet kan behöva överväga. Ett embryo till en sådan ges i det följande.

1. Vem ansvarar mot medborgaren/användaren för
 - webbsessionen
 - den myndighetsinterna handläggningen, och
 - webbplatsen/webbsidorna?
2. Vilken ansvarsfördelning gäller mellan myndighet och underleverantörer?
3. Har myndigheten överlämnat någon förvaltningsuppgift – genom t.ex. en Infratjänst – till
 - en annan myndighet, eller
 - ett privaträttsligt subjekt?

4. Har myndigheten behörighet att
 - a) *bedriva* den förvaltningsverksamhet som myndigheten svarar för inom ramen för planerade 24-timmarstjänster och Infratjänster som avser
 - faktiskt handlande
 - ärendehandläggning, eller
 - myndighetsutövning, och
 - b) *ikläda* staten ekonomiska förpliktelser för verksamheten,
 - c) *överlämna* en förvaltningsuppgift enligt p. 3.
5. Har myndigheten normgivningskompetens för att föreskriva
 - användning av viss elektronisk tjänst,
 - format för överföring till myndigheten
 - att inlagor skall skickas till en viss mottagningstjänst?
6. Kan användaren uppfatta gränsen mellan
 - den fas där stöd och hjälp ges och den där ett ärende anhängiggjorts
 - att insändande sker på egen risk till mottagningstjänsten
 - vilken eller vilka myndigheter som
 - tillhandahåller
 - webbplatsen/webbsidan,
 - viss information på en webbsida,
 - funktioner
 - ❖ för att t.ex. göra en beräkning av något slag
 - ❖ för att upprätta inlagor i vissa ärenden,
 - ❖ för signering/identifiering,
 - ❖ för att skicka in handlingar,
 - ❖ för ärendehandläggning.
 - ansvarar för olika delar när flera myndigheter eller en myndighet och ett privaträttsligt subjekt samverkar på en webbplats som utåt har presenterats som en helhet.

En myndighet bör alltså redan när 24-timmars-tjänsten utformas klargöra

- vem som skall anses tillhandahålla den webbplats/de webbsidor där den elektroniska tjänsten finns,
- vem som skall svara för webbsidorna enligt berörda regelverk,
- om en myndighet skall samverka på dessa webbsidor med en annan myndighet eller med ett privaträttsligt subjekt, och
- om det skall tillhandahållas flera elektroniska tjänster på samma webbplats/webbsidor.

Myndigheten bör lämna tydliga uppgifter om vem som tillhandahåller vad och dessa frågor om själva webbplatsen får inte förväxlas med frågor om vilken förvaltningsverksamhet som en myndighet skall bedriva. Den som tillhandahåller webbsidor åt medborgare får inte heller förväxlas med en underleverantör eller en samverkande myndighet.

Bilaga 1

Bilagor

1. Flera uppdrag på 24-timmarsområdet

1.1. 24-timmarsmyndigheterna

1.1.1. Statskontorets uppdrag

Genom beslut den 7 juni 2001 (Ju 2001/4270/F) uppdrog regeringen åt Statskontoret att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal och genom att initiera och genomföra samverkansprojekt.

I uppdraget ingick att ”ange vilka baskrav som bör gälla för den långsiktiga utvecklingen av en för statsförvaltningen gemensam infrastruktur för säker och effektiv informationsförsörjning och elektronisk kommunikation mellan myndigheter och i förhållande till medborgare och företag”.

1.1.2. Statskontorets föreslår en stödande infrastruktur

I en skrivelse till regeringen den 3 april 2002 (2001/277-5) har Statskontoret presenterat förslag till åtgärder för att skapa en sammanhållen struktur för informationstjänster och ärendehantering. Statskontoret föreslår bl.a. verksoberoende basfunktioner i form av gemensamma stödfunktioner, s.k. Infratjänster. I en lägesrapport från juni 2002 har Statskontoret redovisat pågående och planerade projekt och ytterligare lyft fram behovet av

initiativ för att utveckla stödjande infrastruktur för 24-timmarsmyndigheternas elektroniska förvaltningsverksamhet.

Förberedelser pågår nu inom Statskontoret för att utforma och upphandla Infratjänster i samverkan med andra myndigheter.

1.2. SAMSET

1.2.1. Regeringsbeslut mars 2000

Efter att Regeringen den 2 mars 2000 uppdragit åt Riksskatteverket (RSV) att, i samverkan med Riksförsäkringsverket (RFV), Patent- och registreringsverket (PRV) och Statskontoret, utreda och lämna förslag om hur ansvaret för utfärdande och administration av certifikat och elektroniska signaturer bör organiseras i statsförvaltningen, avlämnade RSV den 26 september 2000 rapporten Hantering av certifikat och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen.

Rapporten togs fram av RSV tillsammans med de samverkande myndigheterna i ett projekt med namnet SAMSET (Samhällets elektroniska tjänster). Där föreslogs bl.a. att regeringen skulle uppdra åt RSV att ha ett sammanhållande ansvar för hanteringen av certifikat och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen.

1.2.2. Regeringsbeslut december 2000

Genom beslut den 21 december 2000 (Ju2000/4939) uppdrog Regeringen åt RSV att ”under ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen”. I uppgiften skulle ingå att

- utarbeta allmänna riktlinjer och gemensamma rutiner för certifikathanteringen inom statsförvaltningen,
- samordna statsförvaltningens krav och behov inför upphandling och avrop av certifikat och tillhörande tjänster för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer,
- samordna de myndighetsgemensamma tjänster som krävs för en väl fungerande infrastruktur för användningen av elektroniska signaturer i statlig verksamhet,

- svara för information och vägledning till myndigheterna i dessa frågor,
- senast den 1 mars 2003 redovisa en utvärdering av verksamheten.

1.2.3. Riktlinjer för en samordnad användning m.m.

RSV har lagt en juridisk grund för en samordnad hantering av certifikat, signaturer och elektroniska tjänster genom att utarbeta

- riktlinjer för myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikattjänster m.m. (se RSV M 2001:35), och
- riktlinjer för legala gränssnitt som stöder elektronisk identifiering och elektroniska signaturer m.m. (RSV M 2002:00).

Arbetet har genomförts i samverkan med RFV, PRV och Statskontoret inom ramen för SAMSET-projektet.

Medan de först nämnda riktlinjerna främst rör hur medborgare och myndigheter bör *använda* system för publika och privata nycklar på myndighetsområdet (se RSV M 2001:35) tar de senare riktlinjerna sikte på hur gränssnitt och anknyttande funktioner bör *utformas* för att det skall framgå vilken rättshandling eller annan åtgärd som en användare utför när han eller hon använder en 24-timmarsmyndighets elektroniska tjänst.

Bilaga 2

2. SAMSET:s uppdrag att genomlysa rättsfrågor som rör Infratjänster

Den samordning som omfattas av RSV:s uppdrag den 21 december 2000 (bilaga 1, avsnitt 1.2.2) utgör endast en delmängd av de frågor som faller inom ramen för Statskontorets uppdrag att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheterna (bilaga 1, avsnitt 1.1.1). SAMSET:s arbete med riktlinjer för användning och utformning av certifikattjänster m.m. (bilaga 1, avsnitt 1.2.3) har emellertid gett vid handen att de elektroniska tjänsterna och den stödjande infrastrukturen för 24-timmarsmyndigheterna kan komma i konflikt med gällande rätt och regeringsbeslut om att anförtro olika förvaltningsuppgifter åt olika myndigheter.

Eftersom dessa frågor redan tagits upp av den arbetsgrupp för rättsfrågor som SAMSET etablerat fann Statskontoret det lämpligt att låta SAMSET genomlysa området. Denna genomlysning syftar till att

- 24-timmarsmyndigheternas elektroniska tjänster och gemensamma stödfunktioner skall kunna införas kostnadseffektivt enligt gällande tidplaner, utan att gällande rätt åsidosätts,
- stödja Statskontorets arbete med förfrågningsunderlag inför upphandling av Infratjänster, och
- klargöra vilka behov som finns av författningsändringar och – om det kan ske inom ramen för uppdraget – hur sådana ändringar bör utformas.

I sammanhanget har det också ansetts naturligt att ta upp vissa frågor om samordnade funktioner för elektroniska betalningar.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att rättsfrågorna kan delas in i två grupper med delvis skilda adressater;

- 1) en *allmän del* om hur myndigheter lagligen får samverka, t.ex.
 - a) om överenskommelser kan träffas mellan myndigheter om Infratjänster,
 - b) om förvaltningsuppgifter får överlämnas mellan myndigheter eller från en myndighet till ett privaträttsligt subjekt, och
 - c) huruvida godkännande behövs av regeringen för att en myndighet skall få nyttja en infratjänst, och
- 2) en *särskild del* där specifika Infratjänster beskrivs och preciseras i syfte att motverka juridiska hinder.

Bilaga 3

3. Beskrivningar av vissa pilotprojekt

3.1. Föräldraförsäkringen

RFV har utvecklat tjänster för försäkringskassorna där medborgare kan upprätta elektroniska handlingar. Hit hör "Internettjänsterna för föräldrar". Efter att ha identifierat sig kan en medborgare få tillgång till de uppgifter som försäkringskassan redan har om honom eller henne.

Uppgifter som skall finnas med i en begäran om ersättning presenteras i form av ett utkast till en inläga. Medborgaren behöver endast fylla i övriga uppgifter och korrigera de uppgifter som är felaktiga.

När den elektroniska handlingen är färdig och har granskats av medborgaren skall denne signera handlingen i sin dator och skicka resultatet till myndighetens mottagningstjänst. Detta innefattar elektroniska rutiner för att

- identifiera medborgare vid tillträde,
- tillhandahålla elektroniska "blanketter" som är delvis ifyllda med sekretessbelagda uppgifter,
- signera elektroniska inlagor, och
- skicka dem till myndighetens mottagningstjänst.

RFV:s 24-timmars tjänster har dessutom ett led som kan möta kravet i förvaltningslagen på att en part skall få del av det som har tillförts ett ärende av någon annan. I ärendeflödet under steget "Kontrollera dina uppgifter" finns följande förklaring: Här ser du vilka uppgifter som Försäkringskassan har om dig. Kontrollera att uppgifterna stämmer. Om någon uppgift är fel eller saknas kan du ändra eller lägga till den genom att klicka på "Ändra". Om uppgifterna stämmer, klicka på "Gå vidare".

Myndigheterna bör uppmärksammas på det rationella med en sådan lösning. Kommunikation med sökanden efter att ansökan har kommit in kan bli tidskrävande och kostsam och får sannolikt ske på papper med

vanlig post. Det bör också noteras att ett led för kontroll, före det att ansökan är färdig, torde göra det möjligt att ta in eventuella ändringar i den signerade elektroniska handling som medborgaren ger in.

De elektroniska tjänsterna inom föräldraförsäkringen utgör de första exemplen på lösningar enligt riktlinjerna för myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikattjänster m.m. (se RSV M 2001:35), som dessutom tagit viss hänsyn till utkastet till riktlinjer för legala användargränssnitt (se bilaga 1, avsnitt 1.2.3).

3.2. Yrkestrafiktillstånd

Länsstyrelsen i Stockholm utvecklar en 24-timmars tjänst för ansökan om tillstånd för att bedriva yrkesmässig trafik. På samma sätt som de elektroniska tjänsterna inom föräldraförsäkringen skall handlingar kunna upprättas, signeras och skickas in elektroniskt. Den traditionella hanteringen vid ansökan om yrkestrafiktillstånd förutsätter emellertid att sökanden tar kontakt med ett stort antal myndigheter för att samla in de uppgifter som länsstyrelsen behöver för att pröva ärendet. Nya rutiner planeras nu för att förenkla förfarandet (se följande figur).³⁸



Inom ramen för den nya tjänsten skall Länsstyrelsen – efter att en tjänsteman aktiverat processen – hämta in den relevanta informationen direkt från

³⁸ Motsvarande rutiner skall finnas som inom föräldraförsäkringen för identifiering, signering och insynsskydd men de har utelämnats i figuren.

respektive myndighet, med användning av Spridnings- och Hämtnings-Systemet (SHS; se bilaga 5, avsnitt 5.2). Det flöde av uppgifter som framgår av figuren ovan förenklar hanteringen för både sökanden och myndigheten. Medborgaren möter en enda myndighet via dess webbplats och får de uppgifter som behövs införda i ärendet utan att behöva vända sig till någon annan myndighet.

För den beslutande myndigheten begränsas hantering av kompletteringsförelägganden och anknytande kontakter med medborgare i syfte att förklara rutinerna och att få ärendena klara för avgörande; jfr hur en myndighet i traditionell miljö kan hämta in uppgifter genom remiss. Den myndighet som handlägger ärendet kan dessutom rationalisera sina rutiner genom att endast hämta in uppgifter som behövs för ärendehandläggningen och undvika den överskottsinformation som traditionella ingivna handlingar vanligtvis innehåller.

Länsstyrelsens elektroniska tjänst är ett utmärkt exempel på hur en myndighet kan förverkliga regeringens vision om att den service som myndigheterna tillhandahåller skall vara organiserad efter medborgarnas behov så att kontakter i *ett* ärende behöver tas med endast *en* myndighet.

3.3. Registrering av företag

PRV och RSV bedriver projektet Kontakt N 2 och tillhandahåller gemensamt en webbplats (www.kontakt-n.nu) för att medborgare skall kunna upprätta anmälan med IT-stöd, *dels* till PRV om registrering av olika typer av företag, *dels* till skatteförvaltningen för registrering enligt 3 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Tjänsterna tillhandahålls via en server som är placerad hos PRV och ger medborgare och företag stöd för att

- välja företagsform (en slags elektronisk rådgivning),
- ta fram vissa uppgifter, t.ex. s.k. SNI-kod (uppgifter för anmälan),
- fylla i blanketter genom menyer och ledtexter där den som skall upprätta ansökningarna registrerar uppgifter endast en gång med ett användargränssnitt och behöver ta del av de två blanketterna först efter ha skrivit in sina uppgifter och låtit systemet fördela och kopiera uppgifterna till respektive blankett (upprättande av inlagor),
- mellanlagra uppgifter, under av medborgaren valt lösenord, i avvaktan på att sökanden färdigställer materialet och skickar in det (förvaring av uppgifter som är under beredning av enskild),

- framställa
 - utskrifter på papper, för befordran med vanlig post till PRV och RSV (traditionell ingivning undertecknade urkunder), eller
 - två var för sig signerade elektroniska handlingar, för elektronisk befordran till RSV respektive PRV (elektronisk ingivning av signerade elektroniska handlingar, vilket är den tillämpning som behandlas i denna rapport).

Handlingarna ges in genom att skickas till en server hos PRV (K 2-servern), där handlingarna automatiskt adresseras och skickas till rätt myndighets mottagningstjänst. Kvittenser skickas till K 2-servern på att handlingarna har nått respektive myndighet. K 2-servern vidarebefordrar kvittenserna till medborgaren. Kontakt N 2-projektet är ett exempel på hur myndigheter kan förverkliga en långtgående samverkan.

Bilaga 4

4. Webbsessionen och myndighetsintern hantering – en beskrivning av rättsligt relevanta funktioner

4.1. Webbsessionen

Avsikten med spalterna är att i vänsterspalten närmare ange hur de planerade 24-timmars tjänsterna kan antas komma att bli utformade och använda. Högerspalten ger däremot endast en idé om tekniska och administrativa *möjligheter*, utan någon avgränsning till vad som konstaterats vara lämpligt eller juridiskt möjligt för myndigheterna.

Medborgaren loggar in på en 24-timmars tjänst som kräver identifiering

<p>1. Medborgaren <i>legitimerar sig</i> för att elektroniskt få tillgång till uppgifter som får lämnas ut till honom eller henne och för att skyddas mot att någon annan får tillgång till uppgifterna.³⁹</p>	<p><i>Samverkan</i> Legitimering mot en myndighet kan avse åtkomst även till annan myndighet.</p>
<p>2. Myndigheten <i>identifierar</i> den medborgare som legitimerar sig, för att kunna ge tillgång till uppgifter elektroniskt så att inte någon obehörig får ut uppgifterna.⁴⁰</p>	<p><i>Samverkan</i> Identifiering som en myndighet gjort kan godtas vid tillträde till en annan myn-</p>

³⁹ Denna situation behandlas i 2.4.1.a. riktlinjerna för myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikattjänster m.m. (se RSV M 2001:35).

⁴⁰ Jfr avsnitt 5.1 om kontroll och bedömning av säkerhetsnivå, användningsområde, giltighetskontroll, spärrkontroll och äkthetskontroll och riktlinjerna för användning 2.5.1.a. (se RSV M 2001:35).

	dighets tjänst.
3. Medborgaren får en ”kvittens” på att han eller hon är identifierad. ⁴¹	

Medborgaren får tillgång till uppgifter, hjälp och stöd

4. Medborgaren får, genom tjänsten, upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp ⁴² , bl.a. interaktivt stöd för att fylla i inlagor.	<i>Samverkan</i> T.ex. gemensam webbplats/-sida.
5. Myndigheten tillhandahåller – i något av dessa led – sekretessbelagda uppgifter via tjänsten i form av en eller flera delvis ifyllda blanketter. ⁴³	<i>Samverkan</i> Visar uppgifter från annan myndighet.
6. Myndigheten visar – i något av dessa led – den information som kommer att tillföras ärendet av myndigheten om medborgaren går vidare (jfr 17 § FL). ⁴⁴	<i>Samverkan</i> Visar uppgifter från annan myndighet.
7. När medborgaren upprättat handlingen anges en tydlig punkt där medborgaren granskar den färdiga texten; dvs. när det visas som avses signeras eller godkänns på annat sätt. ⁴⁵	<i>Samverkan</i> Granska uppgifter i en handling, ställd till två myndigheter.

Medborgaren signerar eller legitimerar sig för uppgiftslämnande

8. Data som representerar den inlaga som medborgaren upprättat för att ge in till myndigheten överförs från myndighetens elektroniska tjänst	<i>Samverkan</i> Signerar uppgifter i en handling, ställd
--	--

41 Jfr avsnitt 3.9 förslaget till riktlinjer för myndigheternas utformning av legala användargränssnitt som stöder elektroniska identitetshandlingar och elektroniska underskrifter m.m. (se avsnitt 1.2.3).

42 Detta kan jämföras med att medborgaren få informationsmaterial och blanketter översända på papper eller besöker myndigheten och får information av en handläggare och hjälp med att upprätta en inlaga.

43 Jfr den förenklade självdeklaration som sänds ut till medborgarna.

44 Se exemplet ovan rörande föräldraförsäkringen.

45 Jfr avsnitt 4 förslaget till legala användargränssnitt.

till medborgarens dator. Där <i>signeras</i> handlingen av medborgaren för att ge skydd mot förfalskning och förnekande av signatur. ⁴⁶	till två myndigheter.
9. Myndigheten kan – istället för signering – använda <i>identifiering för uppgiftslämnande</i> . Detta innebär att ett slumptal överförs från myndighetens elektroniska tjänst till medborgarens dator. Medborgaren legitimerar sig genom att kryptera slumptalet. Syftet är att få lämna uppgifter elektroniskt och få skydd mot att någon annan lämnar uppgifter under sken av att vara honom eller henne. ⁴⁷ (=före anhängiggörandet?)	<i>Samverkan</i> Legitimera sig mot en myndighet för att lämna uppgifter till två myndigheter.
10. Myndigheten identifierar för att kontrollera vem som är ansluten när uppgifter lämnas (jfr p. 2).	<i>Jfr p 2</i>

Medborgaren skickar handlingen till myndigheten

11. Medborgaren klickar på en knapp för att <i>skicka</i> den elektroniska handlingen till myndighetens mottagningstjänst. ⁴⁸ Handlingen skickas från medborgarens dator via dennes Internetanslutning till myndighetens mottagningstjänst. ⁴⁹	<i>Samverkan</i> Skicka handlingen till en myndighet som eventuellt vidareänder uppgifter eller hela handlingen till annan myndighet
12. Som ett sista led i Webbsessionen får medborgaren en	<i>Samverkan</i>

46 Se riktlinjerna för användning 2.4.3 (RSV M 2001:35).

47 Jfr punkterna 1 och 2 ovan samt riktlinjerna för användning 2.4.1.b.

48 Se avsnitt 6 förslaget till legala användargränssnitt (avsnitt 1.2.3 ovan).

49 Elektronisk underskrift och sändning kan genomföras i ett sammanhang, förutsatt att användargränssnitt och handlingsmönster utformats så att medborgarna förstår och känner igen de två stegen; jfr avsnitt 1.5 förslaget till legala användargränssnitt (avsnitt 1.2.3 ovan).

<p><i>kvittens</i> på att handlingen har kommit in till myndigheten.⁵⁰ Detta led flyter samman med den myndighetsinterna hanteringen när ett ärende har anhängiggjorts via Internet; det är inkommandet som kvitteras.</p>	<p>Skicka kvittens för egna myndigheten och för annan</p>
---	---

4.1.1. Myndighetsintern hantering

Avsikten med spalterna är att i vänsterspalten så nära som möjligt ange hur ärendehanteringen inom ramen för de planerade 24-timmarstjänsterna kan antas komma att bli utformad. I högerspalten ges däremot endast i allmänna ordalag en idé om möjligheter att samverka, utan någon avgränsning till vad som konstaterats vara lämpligt eller juridiskt möjligt.

Myndigheten tar emot, kvitterar, äkthetskontrollerar, tidsstämplar, konverterar och registrerar handlingar – ett ärende har uppkommit

<p>13.Handlingar kommer in till myndighetens <i>mottagningstjänst</i>.⁵¹</p>	<p>Samverkan En myndighet</p>
---	-----------------------------------

50 Se avsnitt 6.6 förslaget till legala användargränssnitt (avsnitt 1.2.3 ovan).

51 Angående inkommandepunkten, se avsnitt 6 och kap. 8 i SAMSET:s vägledning Myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikatstjänster m.m. (http://www.rsv.se/samset/myndigh_anv.html).

<p>14.Som delmoment i denna inledande fas</p> <p>a. skickar myndigheten en <i>kvittens</i> till medborgaren med texten ”Handlingen har nu kommit in till [myndighetens benämning]”,⁵²</p> <p>b. <i>kontrollerar</i> att mottagen handling är äkta,⁵³</p> <p>c. <i>tidsstämplar</i> mottagen handling,</p> <p>d. <i>sparar</i> mottagna handlingar i lämpliga strukturer och format, för</p> <p style="padding-left: 40px;">i. akthantering/handläggning av ärenden,</p> <p style="padding-left: 40px;">ii. långtidslagring, samt</p> <p>e. <i>diarieför</i> eller vidtar andra åtgärder enligt 15 kap. 1 § SekrL för att hålla handlingarna ordnade.</p>	<p>(1) ”kör” en annan myndighets IT-stöd för brevlåda, kvittens, kontroll av äkthet, tidsstämpling, lagring eller diarieföring., eller <u>utför åtgärder</u></p> <p>(2) <i>i eget namn</i> för den andra myndigheten, eller <u>låter anställda</u> utföra åtgärder</p> <p>(3) <i>i den andra myndighetens namn</i></p>
--	--

Själva ärendehandläggningen

<p>15.Myndigheten <i>bereder</i> det elektroniskt anhängiggjorda ärendet genom automatiska rutiner och/eller manuellt.</p>	<p><i>Samverkan</i> <u>En myndighet</u> (1) ”kör” en annan</p>
--	--

52 Jfr p. 12 ovan och avsnitt 6.6 förslaget till legala användargränssnitt (avsnitt 1.2.3 ovan).

53 Se avsnitt 5.1 om kontroll och bedömning av säkerhetsnivå, användningsområde, giltighetskontroll, spärrkontroll och äkthetskontroll samt avsnitt 2.5.4 riktlinjerna för användning (se RSV M 2001:35).

<p>16. Myndigheten <i>hämtar in uppgifter</i> elektroniskt från andra myndigheter.⁵⁴ Det går till så att</p> <ol style="list-style-type: none"> a. myndigheten skickar en elektronisk handling via SHS till den andra myndighetens mottagningstjänst (jfr att lägga en handling med en remiss på brevlådan) varefter mottagande myndighet lägger svaret på den elektroniska "lådan" så att meddelandet via SHS överförs till den myndighet som handlägger ärendet, eller b. myndigheternas system integreras för mera långtgående former av samverkan. 	<p>myndighets IT-stöd eller <u>utför åtgärder</u> (2) <i>i eget namn</i> för den andra myndigheten, eller <u>låter anställda</u> utföra åtgärder (3) <i>i den andra myndighetens namn</i></p>
<p>17. Myndigheten <i>upprättar beslutsdokument</i> elektroniskt eller på papper, och förser dokumenten</p> <ol style="list-style-type: none"> a. med handläggarens elektroniska signatur, vid manuell men elektronisk ärendehandläggning, b. vid automatisk ärendehandläggning, för beslut som bevaras endast på papper, med myndighetens tryckta logotyp eller liknande för att ett original skall kunna skiljas från en kopia, c. vid automatisk ärendehandläggning, med myndighetens elektroniska stämpel, och d. vid manuell, pappersbaserad hantering, med handläggarens vanliga underskrift. 	

54 På detta sätt kan undvikas att – när ärendet inte är komplett – förelägga sökanden att begära dessa uppgifter från andra myndigheter och därefter ge in dokumentationen till den myndighet där ansökan gjordes. Se exemplet beträffande yrkestrafikillstånd (avsnitt 3.2) samt 6 § FL om remiss och 15 kap. 5 § SekrL om skyldighet för myndigheter att lämna varandra uppgifter.

18. Myndigheten <i>expedierar</i> beslutet elektroniskt – eventuellt med myndighetens elektroniska stämpel istället för handläggarens elektroniska signatur – eller på papper.	
19. Myndigheten <i>långtidslagrar</i> a. de elektroniska beslutsdokumenten i lämpligt format, i respektive elektroniska akt eller liknande, och b. de pappersbaserade beslutsdokumenten, på traditionellt sätt.	
20. Myndigheten översänder den elektroniska akten till en förvaltningsdomstol vid ett <i>överklagande</i> .	<i>Samverkan</i> Domstolen hämtar eller läser direkt hos myndigheten.
21. Myndigheten översänder elektroniska handlingar och akter till riksarkivet.	<i>Samverkan</i> Riksarkivet tillhandahåller förvaring redan från upprättandet av handlingarna

Bilaga 5

5. Infratjänsterna – en beskrivning

5.1. Äkthets- och spärrkontroll för myndighet

I riktlinjerna för användning (se RSV M 2001:35) har SAMSET behandlat frågan om vilka åtgärder en myndighet bör vidta för att identifiera en medborgare som legitimerar sig elektroniskt och för att kontrollera att en mottagen elektronisk handling är äkta. För en myndighet i rollen som förlitande part framgår (riktlinjerna avsnitt 6.2) att det är myndigheten som svara för kontroll och bedömning av säkerhetsnivå, användningsområde, giltighetskontroll, spärrkontroll och äkthetskontroll och för att bereda sig tillgång till de uppgifter som behövs för dessa kontroller (jfr riktlinjerna avsnitten 5.14 – 5.18, vilka avses gälla även för myndigheter).

Åtgärder av detta slag kräver, för att bli rätt utförda, kunskaper och tillgång till information samt tekniska funktioner för att utföra och dokumentera åtgärderna. Det är därför sannolikt att det behövs en Infratjänst för äkthets- och spärrkontroll. Följande gemensamma beskrivning av en sådan Infratjänst har tagits fram av Statskontoret och SAMSET.

Äkthets- och spärrkontroll

En myndighet skall kunna bedöma elektroniska inlagors, legitimationshandlingars och identifieringars äkthet på motsvarande sätt som vid användning av traditionella urkunder.

SAMSET	Statskontoret
Myndigheten bör få stöd för sin <i>bedömning</i> av om certifikatutfärdaren och använda certifikat uppfyller erforderliga <i>säkerhetskrav</i> och om	Infratjänsten förser myndigheten med utfärdarcertifikat, uppgifter om spärr etc. från utfärdare som en myndighet kan godta.

certifikatet är lämpligt att använda för det aktuella <i>ändamålet</i> (rådgivning/information).	
Vid varje identifiering och för varje handling skall funktioner tillhandahållas för kontroll av att använt certifikat inte spärrats och att dess giltighetstid inte löpt ut, jämte tillgång till spärrinformation m.m.	Infratjänsten kontrollerar certifikatets giltighet samt att certifikatet ej var spärrat. Detta sker via ett API varefter uppgift om att certifikatet var OK samt uppgifter från certifikatet skickas till myndigheten.
Vid varje identifiering, för varje handling och beträffande varje använt certifikat skall funktioner tillhandahållas för kontroll av att det signerade objektet är äkta, jämte tillgång till erforderlig information.	Vid identifiering resp. signering anropas Infratjänsten via ett API. I infratjänsten kontrolleras utfärdarcertifikat samt att det använda certifikatet för identifiering eller signering är giltigt och inte har spärrats samt att den publika nyckeln stämmer med den privata. Därutöver kontrolleras att hashsumman är densamma.
Anknytande stöd bör ges för att dokumentera att kontroll skett och resultatet av kontrollen.	Här krävs någon form av loggning.

5.2. Spridnings- och HämtningsSystemet (SHS)

Behovet av en stödfunktion som knyter an till bakomliggande rättsfrågor

Från SAMSET:s utgångspunkter behöver rutinerna för elektronisk kommunikation samordnas så att de blir förenliga med gällande rätt och de synsätt som är vedertagna när det gäller vem som står risken vid befordran av meddelanden. På motsvarande sätt har Statskontoret övervägt hur Spridnings- och HämtningsSystemet (SHS) bör knyta samman myndigheterna för att tillgodose informationssäkerheten, utan inkompatibla och fördyrande särlösningar.⁵⁵ Betydelsen av dessa funktioner framgår redan av rege-

⁵⁵ Systemet samordnar inte den situationen när användaren sänder in ett meddelande till myndigheten efter att ha färdigställt materialet via myndighetens 24-timmars-

ringens vision för 24-timmarsmyndigheterna – att en myndighet som behöver uppgifter från en annan myndighet för att handlägga ett ärende inte skall förelägga medborgaren att ge in uppgifterna utan istället hämta in uppgifterna från den andra myndigheten. Rätt utformade kan sådana rutiner förenkla hanteringen både för medborgare och för myndigheter.

En beskrivning av SHS

Det stöd som ges för sådana funktioner via SHS-system⁵⁶ kan, med utgångspunkt från en jämförelse med att expediera eller ta emot vanlig post, beskrivas enligt följande.

SHS	En jämförelse med traditionell miljö
1. Varje myndighet som skall använda SHS måst ha ett <i>SHS-system</i> med programvara som uppfyller SHS-specifikationen	
2. När en elektronisk handling är klar att expedieras skall handlingen	
a. <i>packas</i> , till en ”SHS-försändelse” i myndighetens verksamhetssystem, med en programvara (API) enligt SHS-specifikationen	jfr åtgärder på en myndighets kansli för att kuvertera försändelser och förse dem med postadressat
b. <i>överförs internt</i> , till myndighetens <i>distributionstjänst</i> i dess <i>SHS-system</i> (en webserver hos myndigheten)	jfr att lägga det färdiga brevet i myndighetens korg för utgående post
c. <i>behandlas</i> i myndighetens <i>distributionstjänst</i> , för att bestämma <i>distributionsätt</i> och för att skicka iväg SHS-försändelsen	jfr vaktmästarens sortering mellan vanlig post, rekommenderade försändelser och kurirpost och transport av försändelserna
3. SHS-försändelsen lämnar myndigheten	jfr att lägga brev på lådan,

tjänst och signerat meddelandet i sin PC. Användaren skall alltså, efter att ha signerat handlingen, använda sin uppkoppling mot Internet för att på egen risk sända handlingen till myndighetens mottagningstjänst och invänta bekräftelse på att sändningen fungerat.

⁵⁶ Till ”SHS-systemet” hör Proxyservern och SHS-implementationen i myndighetens Intranät.

när den går iväg från sändande myndighets mellanserver (s.k. proxyserver ⁵⁷), som utgör gränsen mellan myndighetens interna datornät och de externa	lämna dem på postkontor eller överlämna dem till kurirföretag
4. Mottagande <i>myndighet</i> har också en mellanserver (proxyserver) som utgör gränsen mellan de externa datornäten och myndighetens interna. Proxyservern vidarebefordrar trafiken till en <i>mottagningstjänst</i> i mottagande myndighets SHS-system ⁵⁸	jfr att gå in i den byggnad där myndigheten har sina lokaler och stoppa ett brev i ett brevinkast i myndighetens ytterdörr så att handlingen kommer in fysiskt
5. Till SHS-specifikationen hör programvara (API) för att från mottagningstjänsten i mottagande myndighets verksamhetssystem packa upp SHS-försändelsen, så att handlingarna kan behandlas vidare i myndighetens verksamhetssystem ⁵⁹	jfr den manuella procedur för postöppning som vidtar hos en myndighet när dagens post har hämtats till lokalerna

Det finns dessutom vissa funktioner som måste hanteras enhetligt utifrån gemensamma beslut och en gemensam administration, t.ex. frågor om format och en gemensam databas där uppgifter om adresser finns (jfr Internets DNS-system) samt vissa tekniska överenskommelser.

Med utgångspunkt från de beskrivna funktionerna har Statskontoret och SAMSET tagit fram följande skiss till en Infratjänst.

En beskrivning av en Infratjänst för SHS

Myndigheter som inte har SHS-system skall kunna skicka och motta handlingar via SHS, istället för befordran med vanlig post, e-post etc.

⁵⁷ En mellanserver är i regel placerad mellan ett internt och ett externt nät och uppträder mot det externa nätet som om den utgjorde en dator på det externa nätet. Den döljer härigenom för det externa nätet vilka noder som är anslutna till det interna nätet. Mellanservern fungerar som ombud, därav den engelska benämningen proxy (som bl.a. betyder 'ombud').

⁵⁸ I praktiken kommer detta att vara en webbserver där inkomna anrop enligt SHS-specifikationen lagras.

⁵⁹ Här avses fortsatt behandling för att t.ex. diarieföra handlingen/handlingarna och föra över dem till redan befintliga elektroniska akter eller att skapa en ny akt om ett nytt ärende anhängiggörs genom inkommen handling.

SAMSET	Statskontoret
<p>Myndigheten överför handlingar till en underleverantör som tillhandahåller en stödfunktion där handlingarna packas till SHS-försändelser och överförs till en <i>distributions-tjänst</i> och skickas iväg för myndighetens räkning, efter att ha behandlats så att distributionssätt bestämts med stöd av SHS.</p>	<p>Tekniklösningar enligt SHS-specifikationen används för att med tillräcklig säkerhet behandla och befordra information. SHS-lösningar har funktioner för sändning från en myndighet.</p>
<p>Varje SHS-försändelse befordras via Internet eller andra externa nät till adressatens mottagningstjänst i dennes eget SHS-system eller en mottagningstjänst som en underleverantör tillhandahåller i form av en Infratjänst.</p>	<p>En SHS-lösning tar direkt över ”ansvaret” för att befordran kommer att ske när SHS kvitterat att det tagit emot meddelandet. Denna kvittens sker antingen i maskingränssnittet mellan en applikation och SHS-lösningen eller i ett användargränssnitt direkt emot SHS-lösningen.</p>
<p>En infratjänst för SHS skall alltså också innefatta en <i>mottagningstjänst</i> som underleverantören tillhandahåller åt myndigheten. I mottagningstjänsten packas inkommande SHS-försändelser upp och överförs till myndighets verksamhetssystem.</p>	

<p>Gränssnitten bör utformas så att meddelandena, som vid traditionell postbefordran, överförs utom sändarens och mottagarens direkta kontroll från det att meddelandet lämnat distributionstjänsten (postats) tills det nått mottagande myndighets mottagningstjänst (inkommit). Här bör legala användargränssnitt stödja vedertagna synsätt.</p>	<p>Verksamhetsapplikationer som använder maskingränssnittet emot en SHS-lösning bör designas enligt vedertagna synsätt. På liknande sätt gäller ifall ett användargränssnitt emot en SHS-lösning används.</p>
<p>Ansvar för katalog och övriga funktioner som styr meddelandeförmedlingen måste fördelas på ett tydligt och balanserat sätt.</p>	<p>Katalog behöver inte användas men sker det bör det som framgår av följande not noteras.⁶⁰</p>

60 I det fallet att en global SHS-katalog används för att styra meddelandeförmedlingen (t ex globalt för Sveriges myndigheter) har från tekniska utgångspunkter den myndighet ansvar för kataloginformationen för en viss meddelandetyp (dvs. produkttyp enligt SHS-nomenklaturen) som har skapat produkttypen. Driften av den globala SHS-katalogen sköts tekniskt sett av någon partner, i dagsläget finns avtal med Posten och Telia. Det är också den som skapat produkttypen som ingår tekniska överenskommelser med en eller flera andra myndigheter om mellan vilka parter produkttypen skall användas och definierar vad meddelandehalten betyder (syntax och semantik). I det fall att en global SHS-katalog inte används definieras denna adresstyrinformation antingen direkt i meddelandet (ungefär som att adressat står direkt utanpå på ett postkuvert) eller i lokal SHS-katalog som myndigheten har kontroll över.

I båda fallen åsätts endast en teknisk adress av Internetkaraktär som sedan använder Internets normala adressuppslagning DNS för att finna mottagande server (mottagande SHS-nod). Visserligen kan DNS vara förenad med säkerhetsproblem men en säker handskakning används mellan sändande och mottagande SHS-nod, med hjälp av servercertifikat, så att falska SHS-noder avslöjas. Meddelanden kan dock försenas eller hindras från att komma fram via Internet. Är kraven höga bör hyrda linjer användas istället för Internet för kommunikationen SHS-nod till SHS-nod.

5.3. Myndighetens distributions- och mottagningstjänst

För myndigheter som vill införa elektroniska rutiner är frågan om inkommande handlingar särskilt komplicerad (se avsnitt 6.1). Frågan om när en handling skall anses avsänd så att myndigheten inte längre förfogar över förloppet är också av intresse. Beskrivningen i bilaga 5, avsnitt 5.2, av hur SHS-fungerar och av en Infratjänst för SHS blir betydelsefull även här.

Statskontoret har som en parallell till dessa funderingar övervägt en mottagnings- och utskicksfunktion i form av en Infratjänst ("upp- och nedladdningsstöd" och "säkert utskick"). Följande gemensamma beskrivning har tagits fram av Statskontoret och SAMSET.

En myndighet skall kunna ta emot elektroniska handlingar från andra myndigheter och enskilda med lika säkra och självklara rutiner som vid befordran med vanlig post. SHS kan ge detta stöd för kommunikation mellan myndigheter. Gränserna – från bl.a. rättsliga utgångspunkter – för inkommande och avsändande och fördelningen av ansvar för olika led i hanteringen behöver här göras lika tydliga som vid användning av vanlig post. Inkommande SHS-försändelser bör bli åtkomliga för mottagande myndighet först efter att de har passerat mellanservrar m.m. hos underleverantören och nått den tekniska funktion där SHS-försändelserna lagras för mottagande myndighets räkning (mottagningstjänsten).

En tydlig punkt för en distributionstjänst bör också skapas där myndigheten anses ha expedierat en handling på motsvarande sätt som när en traditionell handling har lagts på en brevlåda. En sådan distributionstjänst hos en underleverantör – för att expediera en myndighets handlingar i SHS-format – bör ges ett tydligt gränssnitt där det kan registreras och kontrolleras när SHS-försändelser avlämnats.⁶¹

Ankomst- och avsändningsloggning eller liknande noteringar bör göras med tillräcklig tidsprecision och säkerhet i ett tekniskt system som hanterar kvittenser till ingivare om att inlämningen fungerat. På samma sätt som en myndighet skapar bevis om inkommandetidpunkt genom att stämpla inkomna pappershandlingarna bör alltså elektroniska handlingar tidsstämplas, men först när försändelsen nått den mottagningstjänst som under-

⁶¹ Säkra distributionsfunktioner kan skapas så att mottagaren loggar in genom att identifiera sig på en interaktiv webbplats och där kan hämta expedierad handling. Vanlig e-post kan eventuellt användas för att underrätta om att ett meddelande finns att hämta.

leverantören tillhandahåller åt myndigheten som förvar av inkomna handlingar i väntan på att de hämtas och packas upp. Myndigheternas tekniska och rättsliga möjligheter att nå eller förfoga över meddelandena bör knytas till detta förvar så att närmast självklara gränser skapas, både rättsligt och tekniskt. Legala användargränssnitt för handläggare bör stödja dessa vedertagna synsätt.

Tydliga och fungerande gränser och gränssnitt som skapas för denna hantering bör tas tillvara också för de mottagningstjänster där inlagor och andra handlingar från medborgare som använder infratjänster tas emot.

5.4. En betaltjänst för Internet

När myndigheter inför elektroniska rutiner för hela ärendehandläggningen inklusive kommunikationen med medborgare bör medborgarna också ges tillgång till smidiga rutiner för att betala elektroniskt till myndigheten. Annars kan ärendehandläggningen – efter att ha effektiviserats med avseende på identifiering och dokumenthantering – behöva senareläggas endast för att ansökningsavgiften inte har kommit myndigheten till handa så att den förfogar över medlen. Visserligen har det blivit vanligt med betalning via Bank på Internet och andra säkra rutiner för betalning via Internet men ingen av dessa betalningsformer erbjuder en lösning där betalningen – på motsvarande sätt som vid kontant betalning – överförs sekundsnabbt. Mottagande myndighet förfogar över medlen först efter någon dag och under mellantiden tillfaller räntan (den s.k. floaten) de finansiella instituten. Resursstarka aktörer har emellertid genom förhandlingar uppnått särskilda överenskommelser där de kan förfoga över medlen på ett tidigare stadium.

Det finns exempel på betaltjänster för Internet där Bank på Internet används för överföringar mellan konton i samma bank och juridiskt konstruerats så att betalarens möjlighet att återkalla transaktionen upphör sekundsnabbt. Betalningsmottagaren skulle härvid lika snabbt kunna ges behörighet att förfoga över medlen. Därmed uppnås en kontantliknande hantering, trots att rutinerna är kontobaserade och bygger på redan existerande kund- och kontoförhållanden.

En lösning bör därför kunna skapas för 24-timmarsmyndigheterna där medborgare ges möjlighet att betala med Bank på Internet eller med kreditkort (och kanske rentav med elektroniska pengar i någon form).

Här leder förslaget till en Infratjänst där en eller flera aktörer tillhandahåller tjänster för betalningar. Möjligen kan stöd via en infratjänst behövas även för anknytande funktioner vid betalningar.

Bilaga 6

6. Inkommande handlingar

6.1. Förvaltningslagen⁶²

En handling anses, enligt huvudregeln i 10 § FL, vara inkommen till en myndighet ”den dag då handlingen ... anländer till myndigheten”. Frågan är hur bestämmelsen skall förstås i anknytning till 24-timmarstjänsterna. Olika tolkningar har diskuterats i den juridiska doktrinen;

- en tillgänglighetsprincip (jfr 2 kap. TF),
- en utskriftsprincip (jfr vissa uttalanden i doktrinen), eller
- en förvaringsprincip (se prop. 1996/ 97:100; jfr prop. 2001/02:9).

En mycket vid tillämpning av en tillgänglighetsprincip på förfaranderegler i förvaltningslagen skulle kunna leda till den olägenheten att handlingar som någon lägger ut på en allmänt tillgänglig elektronisk anslagstavla eller webbsida, som myndigheten har teknisk åtkomst till, anses inkommen trots att myndigheten aldrig besöker den och därför inte får kännedom om handlingens existens.⁶³ Tillämpas en mer inskränkt tillgänglighetsprincip kvarstår svårigheter att tillämpa principen att försändelsen går på avsändarens risk (jfr avsnitt 4.3.4).

I traditionell miljö behöver ingen ha läst en handling eller ha vidtagit någon annan åtgärd med handlingen för att den ska anses inkommen enligt 10 § FL. I kommentaren till förvaltningslagen (Hellners/Malmkvist, Förvaltningslagen, 6 u.) uttalas emellertid bl.a.

⁶² Jfr kap. 8 i http://www.rsv.se/samset/myndigh_anv.html.

⁶³ Får oklara gränser, baserade på tillgänglighet, fälla avgörandet kan komplicerade frågor uppkomma om inkommande, t.ex. redan i myndighetens brandvägg eller liknande. Inkommandepunkten skulle då också mista sin knytning till den funktion som genererar kvittenser på mottagande och som fungerar som myndighetens ”brevlåda”.

- att begreppet handling i 10 § FL avser någon form av skriftligt meddelande (inklusive sådan överföring av text som sker med telefax) men att paragrafen inte skulle täcka elektroniska meddelanden,
- att det inte gärna kan godtas att en åtgärd som ska vidtas "skriftligt" istället vidtas genom ett elektroniskt meddelande, och
- att ett krav på skriftlig form kan anses uppfyllt genom att myndigheten gör en utskrift.

En utskriftsprincip leder till att myndigheten förfogar över den tidpunkt när en handling blir att anse som inkommen, något som inte kan förenas med den enskildes behov av rättssäkerhet. Detta gäller särskilt för 24-timmarsmyndigheterna och Infratjänsterna där myndigheterna utformat förfarandet så att meddelandena inte alls avses skrivas ut. I dessa tillämpningar skulle alltså en utskriftsprincip inte bara senarelägga inkommandepunkten. Ärendehandlingen skulle komma att avse handlingar som aldrig har kommit in. Detta skulle gälla även om en handläggare läser handlingarna på bildskärm.

Ytterligare ett synsätt har kommit till uttryck. I 33 kap. 3 § RB (och 10 § FL) finns en alternativ regel om inkommande som innebär att en handling – oberoende av om den "anlänt till myndigheten" – anses vara inkommen den dag då handlingen kommit en behörig tjänsteman till handa. Enligt kommentaren till rättegångsbalken skulle meddelanden som kommer in till en domstols elektroniska "brevlåda" knappast kunna anses inkomna förrän de faktiskt har tagits om hand av en behörig tjänsteman. En möjlighet är att detta uttalande ger uttryck för en utskriftsprincip. Det angivna kravet på att meddelandet ska ha tagits om hand av "behörig tjänsteman" synes emellertid gå längre.

När motsvarande frågor behandlades på skatteområdet, med avseende på elektroniska deklARATIONER m.m., uttalade regeringen att det inte krävdes någon särskild reglering av när en upptagning ska anses inkommen till skattemyndigheten och att "ett elektroniskt dokument har kommit in till myndigheten på sätt som sägs i förvaltningslagen när det kommit in till Riksskatteverket" (prop. 1996/97:100 del 1 s. 461 ff.; jfr 2 kap. 29 § lagen 1990:325 om självdeklaration och kontrolluppgifter). När handlingen kommit *i elektronisk form* till Riksskatteverket synes den alltså vara att anse som inkommen enligt FL.

I regeringens proposition 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor har regeringen dock av olika skäl funnit att en precisering av inkommande-

punkten behövs vid elektronisk kommunikation med en försäkringskassa inom ramen för en planerad försöksverksamhet. Den regel som införts bygger på en förvaringsprincip; ett dokument anses ha kommit in när det anlant till den del av RFV:s system för automatiserad behandling som försäkringskassan har anvisat som mottagningsställe (prop. s. 32 ff.). En sådan regel om inkommande baserad på tillgänglighet som finns 2 kap. 5 § tullagen (2000:1281) ansågs inte relevant för nu aktuella rutiner.⁶⁴

6.2. Tryckfrihetsförordningen

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 och 6 eller 7 §§ tryckfrihetsförordningen; TF). En allmän handling skall i princip göras tillgänglig för var och en som begär att få ta del av den, om den inte är hemlig enligt någon bestämmelse i sekretesslagen.

Offentlighetsprincipen gäller endast för handlingar som vid tiden för en begäran om utlämnande anses vara förvarade hos myndigheten. Elektroniska handlingar och andra upptagningar anses förvarade hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF). Reglerna för traditionell miljö – att handlingen är förvarad när den finns i myndighetens lokaler – har därmed ersatts av en tillgänglighetsprincip som erbjuder vissa utmaningar för regeltillämpningen i IT-miljö. En upptagning anses inkommen till en myndighet i samma ögonblick som den är att anse som förvarad hos myndigheten (2 kap. 6 § första stycket andra meningen TF). Den åtgärd varigenom handlingen har gjorts tillgänglig för myndigheten skall emellertid ha vidtagits av annan vilket innebär att någon utomstående skall ha gjort upptagningen tillgänglig för myndigheten, t.ex. en annan myndighet.

En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling, som myndighet har tillhandahållit, skall inte anses leda till att handlingen är inkommen till den myndigheten (2 kap. 6 § tredje stycket TF) och en handling som förvaras hos en myn-

⁶⁴ Tullagens bestämmelse om inkommande handlingar har utan sakliga ändringar överförts från 1990 års tullag. Komplikationerna med tillgänglighet via Internet hade inte uppmärksamats när bestämmelsen kom till.

dighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte vara allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 10 § TF). Dessutom finns en bestämmelse om att brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av meddelande inte anses vara allmän hos myndigheten (2 kap. 11 § första stycket 1 TF).

Rätten att ta del av handlingar som är allmänna får begränsas om det är påkallat av vissa närmare angivna skäl (2 kap. 2 § TF). Dessa begränsningar framgår av sekretesslagen. Bland annat gäller sekretess i en myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av ”personuppgifter som avses i personuppgiftslagen” (1998:204), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (9 kap. 7 § SekrL). Sekretessen är absolut men myndigheten får naturligtvis lämna ut uppgifterna till uppdragsgivare och till andra i enlighet med myndighetens åtaganden enligt uppdraget. Med hänsyn till att samma skydd följer av 2 kap. 10 § TF, genom att sådana handlingar inte är att anse som allmänna hos myndigheten, har bestämmelsen normalt i praktiken närmast fungerat som en bestämmelse om tystnadsplikt. Sekretess gäller vidare hos myndighet som driver televerksamhet för uppgift som angår särskilt telemeddelande (9 kap. 8 § SekrL).

Slutligen bör nämnas vissa ändringar i 2 kap. TF som föreslås i regeringens proposition 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken (s. 38). Där föreslås att det skall komma till klart uttryck att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Samtidigt slås det fast att s.k. färdiga elektroniska handlingar anses förvarade hos en myndighet även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra dem tillgängliga och detta anges gälla även om det i lag eller förordning finns förbud för myndigheten mot att använda vissa sökbegrepp vid sökningar efter handlingen. Så kallade rättsliga begränsningar som innebär ett förbud mot att använda vissa sökbegrepp synes alltså inte komma att gälla när någon under åberopande av offentlighetsprincipen begär att en färdig handling skall tas fram med hjälp sökbegrepp som inte får användas enligt bestämmelser i vanlig lag. Reglerna i grundlag tar över vanlig lag.

Bakgrunden är den att 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF – om att en upptagning som ingår i ett personregister inte anses förvarad om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar

sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen – ersätts den 1 januari 2003 av en ny bestämmelse i paragrafens tredje stycke med följande lydelse: ”En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.”

Detta innebär att s.k. färdiga elektroniska handlingar inte omfattas av begränsningsregeln. Den s.k. likställighetsprincipen bryts därmed så att den som åberopar reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen ges vidare möjligheter till sökningar än den myndighet som har att lämna ut färdiga handlingar och för vilken sökbegränsningar föreskrivits.
