

Promemoria om inkommandetidpunkt - när har en handling kommit in till myndighet?

Enligt en ny förvaltningslag (2017:900 [FL]) som träder i kraft den 1 juli 2018 anses en handling ha kommit in till en myndighet den dag som handlingen "när" myndigheten (22 § första stycket). Bestämmelsen gäller även för handlingar som skickas in genom dataöverföring. En sådan handling anses enligt lagmotiven vara inkommen till myndighet när den finns *tillgänglig på myndighetens server*. Det är dessutom enligt lagmotiven möjligt att se en lagring som föregår ingivandet som en form av *teknisk lagring för den enskildes räkning* så att en handling inte anses inkommen förrän den har skickats.

I praktiken kan detta antas leda till samma inkommandepunkt som enligt en tolkning av gällande regel om inkommande som E-nämnden gjort år 2005. De vägledningarna som myndigheterna använder bör dock uppdateras samtidigt som inkommandepunkten för vissa situationer behöver övervägas och belysas närmare.

eSams rättsliga expertgrupp har därför gjort ett rättsligt uttalande om ankomstdag för elektroniska handlingar enligt vilket en handling normalt bör anses inkommen till myndighet den dag handlingen når *en funktion där myndigheten tar emot* sådana handlingar. Detsamma får antas gälla när denna funktion tillhandahålls av en outsourcingleverantör.

I denna promemoria redovisas de resonemang som legat till grund för uttalandet.

Innehåll

1	Bakgrund.....	1
2	Inkommande enligt den nya förvaltningslagen	2
2.1	Uttalanden i lagmotiven – en sortering	2
2.2	Huvudregeln enligt lagmotiven	2
2.3	En hjälpregel enligt lagmotiven	3
3	Analys.....	3
3.1	Huvudregeln – tillgänglighet men förvarad på server.....	3
3.2	Hjälpregeln – eget utrymme med mottagningsfunktion hos myndigheten	4
3.3	Vissa situationer.....	5
3.4	Särskilt om outsourcing	8
4	Slutord	9
	Bilaga	10

1 Bakgrund

Nämnden för elektronisk förvaltning (E-nämnden) bildades år 2003, med uppgift att stödja utvecklingen av ett säkert effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda. I en vägledning från år 2005 för hantering av inkommande elektroniska handlingar gjorde nämnden vissa tolkningar av 10 § förvaltningslagen (1986:223) som myndigheterna i allt väsentligt har anslutit sig till och anpassat sina tekniska system för att följa. Några uttalanden i lagmotiv eller rättspraxis som pekar i annan riktning har inte förekommit. E-nämndens tolkning stärktes dessutom genom ett förslag av Förvaltningslagsutredningen i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) om att införa en hjälpregel enligt vilken en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe,

ska anses ha kommit in när den tagits emot där, se vidare en *bilaga* till denna promemoria angående bakgrunden till E-nämndens bedömning av inkommandefrågan.

Enligt regeringens proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, ska emellertid endast den regeln införas att en handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten (22 § första stycket). Bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018.

Denna promemoria har kommit till med anledning av de tolkningssvårigheter som detta för med sig för myndigheterna och de behov som kan aktualiseras av att bygga om myndigheternas tekniska system.

2 Inkommande enligt den nya förvaltningslagen

2.1 Uttalanden i lagmotiven – en sortering

I den nämnda propositionens författningsförslag föreskrivs som ett första stycke under rubriken ”Hur ankomstdagen för handlingar bestäms” att ”En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.” Meddelanden som kan uppfattas bara med tekniska hjälpmedel (e-post och annan digital information) ska också omfattas av denna regel. Frågan är därmed *när* en elektronisk handling anses ”nå myndigheten” om den

- *skickas* direkt till ”myndighetens server” genom dataöverföring, t.ex. via e-post, eller
- *först finns i ett eget utrymme* hos myndigheten för att på något stadium ges in till samma myndighet genom att skickas till ”myndighetens server”.

Som framgått har regeringen, till skillnad från Förvaltningslagsutredningen, inte funnit behov av att ta in några särskilda bestämmelser om elektroniska handlingar i den nya lagen. Istället har regeringen noterat att uppgifter som läggs in i ett informationssystem som myndigheten förfogar över normalt kommer att ingå i en allmän handling så snart uppgifterna i systemet finns *tillgängliga* i uppfattbar form (a.prop. s. 141).

Utän ytterligare begränsningar skulle detta emellertid innebära att inkommandepunkten passeras redan när en uppgift

- *görs tillgänglig* via internet på sådant sätt att den s.k. biblioteksregeln (se 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen [TF]) inte kan åberopas, eller
- *förs in i eget utrymme*, t.ex. i ett webbformulär, som tillhandahålls av en myndighet.

2.2 Huvudregeln enligt lagmotiven

Av författningskommentaren framgår emellertid att kravet på tillgänglighet kompletteras med en regel om att elektroniska handlingar, som skickas till myndigheten genom dataöverföring, inkommer först när de finns tillgängliga för myndigheten *på myndighetens server* (a.prop. s. 307).

I utredningsförslaget fanns visserligen ett fjärde stycke med en hjälpregel för ”anvisat elektroniskt mottagningsställe”. Detta stycke kom emellertid, som framgått, att utmönstras. Regeringen torde emellertid inte ha gjort denna ändring i lagrådsremissen på grund av någon annan uppfattning i sak beträffande tidpunkten för inkommande utan för att regeringen inte funnit behov av att i förvaltningslagen skilja mellan framställningar i form av konventionella handlingar och elektroniska handlingar.¹

En särskild bestämmelse som utredningen föreslagit om att myndigheterna ska *anvisa mottagningsställe* för elektroniska meddelanden utmönstrades, samtidigt som regeringen anförde att den slutliga lösningen – där det föreskrivs att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (7 §) – utgör en kodifiering av ett självklart inslag i den service och tillgänglighet som de flesta myndigheter redan erbjuder enligt förvaltningslagen,

¹ Handlingsbegreppet ska enligt regeringen vara teknikoberoende samtidigt som någon särskild metod för att överföra ett skriftligt meddelande inte ska framhållas (a.prop. s. 69 och 140 f.). Regeringen fann vidare, beträffande utformningen av en regel om tillgänglighet, att en ny förvaltningslag bör vara neutral i förhållande till den omfattande och kontinuerligt ökande digitala förvaltningen.

genom att på exempelvis sin webbplats och i viss korrespondens med enskilda bl.a. ange post- och besöksadress, telefonnummer och en eller flera elektroniska kontaktvägar (a.prop. s. 69).

För handlingar som ges in via e-post eller någon annan liknande kanal – utan att ha upprättats i eget utrymme – tar argumentationen visserligen sin utgångspunkt i tillgänglighet enligt 2 kap. 6 § TF, men handlingen får inte finnas var som helst på t.ex. internet. För att anses inkommen ska den finnas tillgänglig *på myndighetens server* i datanätverket.

För handlingar som ges in via e-post eller någon annan liknande kanal – utan att ha upprättats i eget utrymme – ska en slags förvaringsprincip gälla, även om argumentationen tar sin utgångspunkt i tillgänglighet enligt 2 kap. 6 § TF. Handlingen får nämligen inte finnas var som helst på t.ex. internet utan ska finnas tillgänglig *på myndighetens server* i datanätverket, för att anses inkommen.

2.3 En hjälpregel enligt lagmotiven

När en myndighet tillhandahåller en e-tjänst med *eget utrymme* finns emellertid användarens material för att upprätta handlingar ofta tillgängligt ”på myndighetens server” för myndighetens tekniska personal redan innan någon handling har getts in och något ärende har anhängiggjorts. I motiven till den nya förvaltningslagen talas också om uppgifter som en enskild *lämnar i ett webbformulär* som finns tekniskt tillgängligt för myndigheten på dess server redan innan den tidpunkt då den enskilde har färdigställt en ansökan, t.ex. under den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd (tryckt på en skicka-knapp) som markerar att ansökan är färdig och inskickad. För dessa fall kan både tillgänglighet föreligga, enligt 2 kap. 6 § TF jämförd med 3 §, och lagring ske ”på myndighetens server”. Enligt huvudregeln är en handling alltså inkommen redan då. Av lagmotiven följer emellertid att handlingar som hanteras på detta sätt inte ska anses ha kommit in till myndigheten i förvaltningsrättslig mening. En förutsättning för denna bedömning är att uppgifterna på servern inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före det att de skickats till myndigheten. Uppfylls dessa krav är det enligt regeringen möjligt att se den lagring som föregår ingivandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning (jfr 2 kap. 10 § första stycket TF).

Även för uppgifter i webbformulär som finns på myndighetens server kan alltså en förvaringsprincip gälla, trots att den myndighet som tillhandahåller utrymmet genom sin tekniska personal (men inte genom sina handläggare) har tillgång till handlingar som finns på myndighetens server.

Regeringen har förklarat att myndigheterna bör ha detta i åtanke vid utformningen av de tekniska systemen och vid behörighetstilldelningen i dessa (a.prop. s. 141 f.).

3 Analys

3.1 Huvudregeln – tillgänglig och förvarad på server

För att undgå oönskade effekter av en ren tillgänglighetsprincip, att alla handlingar som blir åtkomliga via t.ex. internet blir att anse som inkomna till myndighet enligt förvaltningslagen, har regeringen valt en annan lösning än i det lagstiftningsärende där motsvarande frågor hanterades med avseende på handlingsoffentlighet enligt 2 kap. TF. För handlingar på publika webbsidor och liknande fann lagstiftaren att det räckte som begränsning att åberopa den så kallade biblioteksregeln (se vidare prop. 2001/02:70 s. 24). Regeringen har emellertid i motiven till den nya förvaltningslagen istället fört in en begränsning till viss ”server”: Handling måste finnas tillgänglig ”på myndighetens server i datanätverket” för att ha nått myndigheten (prop. 2016/17:180 s. 307).

Utgångspunkten liknar visserligen den som gäller för inkommande enligt reglerna om handlingsoffentlighet; en handling anses inkommen när den kan göras tillgänglig hos en mottagande myndighet i uppfattbar form. Handlingen får emellertid som framgått inte ha gjorts tillgänglig från vilken elektronisk adress som helst på t.ex. internet.

Dessutom innebär tillgänglighetskravet att handlingen *måste kunna göras* läs- eller annars *uppfattbar* av myndigheten så som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Det finns därmed *två dolda rekvisitknutna* till lagtextens uttryck “den dag som handlingen når myndigheten”.

- a. Handlingen ska *för det första* finnas *tillgänglig* för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring *i sådan form att den kan uppfattas* (2 kap. 6 § TF).²
- b. Tillgängligheten ska *för det andra* vara knuten till den it-miljö som myndigheten förfogar över – handlingen ska finnas ”på myndighetens server i datanätverket”.

Inkommandepunkten kan därmed i praktiken antas bli densamma som i E-nämndens ovan nämnda vägledning³ och i Förvaltningslagsutredningens förslag till ett särskilt stycke i inkommandeparagrafen.⁴ Själva registreringen av tidpunkten för inkommande sker i myndighetens server.⁵ Det är sannolikt svårt att finna underlag i t.ex. brandväggar, säkerhetsloggar eller någon annan tidigare registrering som dessutom skulle kunna ses som en del av ”myndighetens server”. Så länge myndighetens informationssystem fungerar blir dessa tidigare punkter knappast heller av praktisk betydelse eftersom data sekundsnabbt passerar i myndighetens it-miljö fram till registreringspunkten. Förvaltningslagsutredningen förklarade också i detta sammanhang att utredningen inte såg något behov av att föra resonemang kring frågor om var i den tekniska processens många led ett meddelande befinner sig, om den fysiska placeringen av använda servrar, om definitionen av serverfunktionen som hårdvara eller programvara etc. (se SOU 2010:29 s. 393).

I propositionen till ny förvaltningslag har inte berörts vad som ska anses vara en del av det som där beskrivs som ”myndighetens server i datanätverket”. För myndigheterna återstår i praktiken att tolka bestämmelsen och att skapa tekniska lösningar som i rimlig utsträckning begränsar enskildas risk för rättsförluster vid ingivning av elektroniska handlingar.

Det är enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning svårt att i praktiken tänka sig att en myndighet skulle söka det underlag som behövs, för att bedöma om en handling har kommit in, i t.ex. brandväggar och andra delar av myndighetens nät och datorer än den funktion där ankomstregistrering sker. Skulle detta visa sig bli nödvändigt behövs sannolikt nya ”verktyg” för sådan efterforskning. Därmed skulle nya s.k. potentiella handlingar kunna uppkomma och nya frågor om sekretess och risker för enskildas personliga integritet.

Vid denna bedömning bör särskilt beaktas att den nya inkommandeparagrafen bygger på principen att *avsändaren bär risken* om överföringen inte fungerar eller försenas (a.prop. s. 140 ff.) och att det är av betydelse att myndigheterna på ett någorlunda *enkelt* sätt kan fastställa när en handling är att anse som inkommen utan att rättssäkerheten åsidosätts (a.prop. s. 138).

3.2 Hjälpregeln – eget utrymme med mottagningsfunktion hos myndigheten

Utöver beskrivna dolda rekvisit enligt huvudregeln (tillgänglighet, på myndighetens server) införs genom lagmotiven **ytterligare dolda rekvisit** för att undanta uppgifter, som visserligen finns tekniskt tillgängliga för myndigheten på dess server, men *innan det att den enskilde har färdigställt en ansökan*. Dessa ytterligare rekvisit avser den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd (tryckt på en skicka-knapp).

Regeringen har beskrivit detta genom ett exempel, där huvudregeln för inkommande visserligen är uppfyllt, men där enskilda ges möjlighet att göra ansökningar eller anmälningar på elektronisk väg genom att använda en elektronisk tjänst som myndigheten tillhandahåller för att t.ex. fylla i ett webbformulär via internet. Under sådana förhållanden ska uppgifter på myndighetens server inte anses ha

² Regeln i 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF om sammanställningar, där en begränsning finns till rutinbetonade åtgärder, kan knappast bli tillämplig eftersom enskilda ger in färdiga handlingar till myndighet, inte sök- och sammanställningsmöjligheter. Det är således svårt att förstå varför det i den allmänna motiveringen (s. 141) uttalas att myndigheten i berörda fall normalt kan göra en sammanställning av uppgifterna tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta torde emellertid bli relevant endast vid en begäran om handlingsoffentlighet, inte när frågan är vilka färdiga handlingar som har getts in till myndigheten.

³ Dvs. när handlingen har nått den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe.

⁴ Dvs. att en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska anses ha kommit in när den tagits emot där.

⁵ Jfr uttrycken ”den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe” och ”anvisat elektroniskt mottagningsställe”.

kommit in till myndigheten i förvaltningsrättslig mening, innan de "skickats in", om uppgifterna inte har gjorts tillgängliga för myndighetens *handläggare* före nämnda tidpunkt.

I denna del har regeringen hänfört sig till undantaget för endast teknisk lagring och bearbetning i 2 kap. 10 § första stycket TF. Såsom dessa ytterligare dolda rekvisit beskrivits i lagmotiven (a.prop. s. 141 f.) gäller undantag

- a. om enskilda ges möjlighet att göra en ansökan eller en anmälan,
- b. den enskilde inte vidtagit åtgärd som markerar att handlingen "skickas in", och
- c. uppgifterna inte är tillgängliga för myndighetens handläggare.

Teknisk personal som t.ex. sköter it-driften eller vidtar åtgärder för informationssäkerheten – men inte myndighetens handläggare – får således under nämnda förutsättningar ha tillgång till handlingar på myndighetens server, utan att de i förvaltningsrättslig mening anses ha kommit in till myndigheten.

För e-tjänster där myndigheter erbjuder automatiserat stöd för att upprätta och ge in inlagor utan att myndighetens handläggare har insyn i materialet ska således enligt den nya förvaltningslagen undantag från inkommande gälla på samma sätt som myndigheter i dag tolkar denna hantering.

Enligt lagmotiven ska myndigheterna ha dessa förutsättningar i åtanke vid utformningen av de tekniska systemen och vid behörighetstilldelningen (a.prop. s. 142). Detta beskrivs närmare i regeringens proposition (2016/17:198) Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.

3.3 Vissa situationer

Det återstår att bedöma vissa situationer där redovisade lagmotiv inte är enkla att tolka. Exempel på sådana fall kan hämtas ur E-nämndens vägledning från år 2005 för hantering av inkommande elektroniska handlingar.

Registreringsfunktionens placering och betydelse för inkommandepunkten

I avsnitt 4.4 E-nämndens vägledning anfördes att den som ger in en elektronisk handling bär risken om försändelsen inte kommer fram till mottagningsfunktionen samt att en myndighet därför bör placera sin mottagningsfunktion så att risken så långt det är möjligt begränsas för den som ger in en handling.

Den fråga som aktualiseras är om en handling som *visserligen nått myndighetens tekniska system, men inte ända fram till den funktion där myndigheten mottar och ankomstregistrerar sådana försändelser*, kan anses inkommen enligt 22 § FL. En vid tolkning av vad som utgör "myndighetens server" kan i ett enskilt fall gynna den enskilde, t.ex. om hela myndighetens informationssystem anses ingå i "servern". Tolkas regeln på detta sätt uppkommer emellertid komplexa frågor om integritetsskydd och rättssäkerhet när sökningar efter handlingar behöver ske i t.ex. brandväggar och säkerhetsloggar. Skulle nya "verktyg" införas för att göra sådana sökningar uppkommer vanligtvis också nya s.k. potentiella handlingar vilket för med sig nya sekretessfrågor och integritetsrisker.

I denna del kan enskildas rättsliga risk minimeras genom praktiska skyddsåtgärder, så att meddelanden når funktionen för mottagning kortast möjliga väg i den mottagande myndighetens it-miljö och att kvittenser alternativt felmeddelanden sänds automatiserat till avsändare.

Fel adress, anrop eller format samt skydds- och kontrollåtgärder

Bakgrund

En försändelse kan "fastna" efter att den nått mottagande myndighets it-miljö, men innan den når den funktion där myndigheten ankomstregistrerar handlingar. Orsaken kan vara t.ex. felaktigt angiven adress, felaktigt tekniskt anrop eller format eller oväntade och oönskade verkningar av skydds- och kontrollåtgärder så att meddelandet stoppas innan mottagningsfunktionen. Sådana hinder kan visserligen antas uppkomma endast i undantagsfall. Myndigheterna bör emellertid av rättssäkerhetsskäl göra en enhetlig juridisk bedömning i avvaktan på att en rättspraxis etableras inom området.

I avsnitt 4.5 i den nämnda vägledningen från år 2005 har E-nämnden anført att ett meddelande inte bör anses inkommet enligt 10 § FL om det sänds till *fel elektronisk adress*, eller rätt adress men *med fel*

anrop eller format, t.ex. till rätt server men till en okänd s.k. port eller sida som är stängd av säkerhetsskäl. Detta förklarades gälla även när hindret finns i adressatens system. E-nämnden anförde dessutom, i avsnitt 4.6, att en försändelse inte bör anses inkommen enligt 10 § FL om den hindras från att nå en mottagningsfunktion på grund av brandväggar, virusprogram, intrångsdetekteringssystem eller andra skydds- och kontrollåtgärder.

Frågan blir hur begreppet ”myndighetens server”, enligt motiven till den nya förvaltningslagen, ska förstås i dessa fall. Ska detta begrepp tolkas som något annat än ”mottagningsfunktionen” enligt E-delegationens vägledning och som en annan punkt för inkommande än den som Förvaltningslagsutredningens avsett med uttrycket “anvisat elektroniskt mottagningsställe”? Regeringen har såvitt framgår av lagmotiven inte avsett att i sak ändra utredningens förslag till inkommandepunkt.

En vid tolkning av uttrycket ”myndighetens server” kan även i dessa fall gynna den enskilde, men i så fall uppkommer praktiska komplikationer; jfr uttalandet i lagmotiven enligt vilka det är av stor vikt att myndigheten på ett någorlunda enkelt och rättssäkert sätt kan fastställa när en handling är att anse som inkommen (a.prop. s. 138). Eftersom regeln om “anvisat elektroniskt mottagningsställe” i utredningens författningsförslag togs bort under arbetet med lagrådsremissen har frågan inte berörts vid remissbehandlingen.

Gemensamt för de undantagsfall som här tas upp är att ett meddelande visserligen nått myndighetens informationssystem, men *inte ända fram* till den funktion där mottagandet registreras. Frågan blir

dels när ett meddelande ska anses ”finnas tillgänglig för myndigheten ... på myndighetens server i datanätverket” (författningskommentaren s. 307),

dels om redovisat undantag vid teknisk lagring och bearbetning enligt 2 kap. 10 § första stycket TF kan tillämpas även i här beskrivna situationer?

Den nya regleringens huvudregel har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om inkommande handlingar i allmänhet (a. prop. s. 141). Handlingen måste dessutom nå ”myndighetens server”, dvs. att data som representerar handlingen ska ha nått viss del av myndighetens it-miljö för att handlingen ska anses inkommen förvaltningsrättsligt. Detta kan ses som en begränsning till en viss virtuell ”plats”. Frågan blir därmed *hur långt* den funktion sträcker sig som i lagmotiven kallas *myndighetens server*.

Denna huvudregel kompletteras med den nya regleringens hjälpregel, som är baserad på det undantag från allmän handling som föreskrivs i 2 kap. 10 § första stycket TF (a.prop. s. 142). Hjälpregeln kan tillämpas när data som representerar handlingen finns på myndighetens server, men behandlas endast tekniskt för annans räkning.⁶ Frågan blir om detta *undantag för teknisk behandling* kan tillämpas i andra fall än det exempel som redovisats i lagmotiven där en webblankett blir ifylld och inte ännu har skickats.

Bedömning av ankommande till myndighetens server i datanätverket

Till ”myndighetens server i datanätverket”⁷ hör olika funktioner för att befördra data (routrar o.l.) och att skydda data (brandväggar, system för intrångsdetektering o.l.). Där kan meddelanden av olika skäl hindras från att nå fram, exempelvis på grund av tekniskt fel i nätet, felaktigt angiven adress, felaktigt anrop eller format eller oväntade eller oönskade verkningar av skydds- och kontrollåtgärder, så att meddelanden inte alls kommer fram eller når fram för sent.

Av lagmotiven framgår att det är avsändaren som står risken för en försändelse, men där berörs inte vad som gäller vid hinder som leder till att en handling visserligen når myndighetens it-miljö men inte ända fram till mottagningsfunktionen. Enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning kan meddelanden, som på sin väg via digitala nät nått tekniska funktioner i myndighetens ”datanätverk”, inte anses inkomna enligt 22 § FL förrän de nått det som i lagmotiven kallas ”myndighetens server” i datanätverket. Så länge data som representerar handlingen *bara behandlas på teknisk nivå*, i funktioner för att överföra meddelanden till myndigheten och att skydda mot angrepp vid tillträde till myndighetens nät, har de inte nått den *funktion där myndigheten tar emot* sådana handlingar. Så kan bli fallet t.ex. när

⁶ Jfr däremot Förvaltningslagsutredningens förslag till en hjälpregel enligt vilken en handling som sänts till anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska anses ha kommit in när den tagits emot där, dvs. att data ska ha registrerats i en viss *funktion* (en elektronisk ”plats”) i myndighetens it-miljö.

⁷ Se angående detta uttryck prop. 2016/17:180 s. 307.

meddelanden som innehåller skadlig kod stoppas i myndighetens säkerhetssystem eller när de ”fastnar” på vägen på grund av fel i adressen eller fel i meddelandets format; jfr ett vanligt kuvert som är för stort att stoppa i myndighetens brevinkast eller som på grund av fel i adressen hamnar i en funktion för att hantera obeställbara försändelser.

Även när sådan teknisk behandling utförs för myndighetens *egen* räkning bör enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning berörd handling inte anses inkommen eftersom ”hindret” finns i en funktion i myndighetens it-miljö som naturligen kan betraktas endast som en del av myndighetens datanätverk, där ett meddelande inte har nått ända fram till ”myndighetens server” i datanätverket.

Handlingar bör i nu beskrivna fall inte anses ha nått myndighetens server i den nya förvaltningslagens mening.

Bedömning av endast teknisk behandling för annans räkning

Eftersom ifyllande av webbformulär i lagmotivens exempel sker i myndighetens server har begreppet myndighetens server getts en vidsträckt innebörd. Meddelanden kan alltså även ”fastna” i myndighetens server, men på en teknisk nivå där det aldrig är aktuellt för handläggare att läsa något. Dessutom kan data som representerar ett meddelande finnas på en myndighets server endast för att befordras av myndigheten för en användares (dvs. för annans) räkning.

I dessa fall bör undantaget för teknisk behandling kunna återopas, även utanför eget utrymme, när databehandlingen sker i enlighet med undantaget i 2 kap. 10 § första stycket TF. Sådan meddelandeutväxling sker från ett eget utrymme t.ex. när en enskild begär uppgifter från en annan myndighet direkt till sitt eget utrymme (s.k. egen hämtning enligt eSams begreppsanvändning). Den infrastruktur för vidareförmedling av grundläggande uppgifter om företag som håller på att införas fungerar på detta sätt. Ett annat exempel är när enskilda laddar upp handlingar till eget utrymme hos myndighet. I det första exemplet agerar användare från eget utrymme och begär att få handling utlämnad dit medan användare i det senare exemplet sänder handlingar till eget utrymme så att de finns där vid en senare inloggning.

Meddelanden som en myndighet befordrar på detta sätt, endast tekniskt för annans räkning, bör enligt eSams rättsliga expertgrupp inte anses som inkomna enligt 22 § FL. Den nya regleringen innebär därmed normalt att en sådan elektronisk handling, på motsvarande sätt som idag, inte har kommit in förrän den nått den funktion där myndigheten tar emot sådana handlingar.

Huvudregelns begränsning, till handling som är tillgänglig för myndigheten i uppfattbar form (2 kap. 3 § TF) bör således kunna tillämpas tillsammans med ett undantag, baserat på 2 kap. 10 § första stycket TF, för sådan hantering som sker *endast tekniskt för annans räkning*.

Detta får enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning anses gälla också för handlingar som är under befordran till myndighetens mottagningsställe men inte har nått ända fram. Meddelandet går som framgått på avsändarens risk. Även här är det en förutsättning att myndighetens handläggare inte har tillgång till dessa handlingar.

Handlingar bör i nu beskrivna fall inte anses vara inkomna i förvaltningsrättslig mening eftersom de behandlas endast tekniskt till dess de har nått den funktion⁸ där myndigheten tar emot sådana handlingar; dvs. den funktion där själva ankomstregistreringen sker.

Varje annat synsätt skulle kräva att myndigheter, när gränsfall uppkommer, går igenom andra delar av sina system för att undersöka om en handling fanns lagrad där vid en tidigare tidpunkt än i den funktion som används för mottagning och registrering av inkommande handlingar. Hanteringen skulle bli tidsödande och arbetskrävande för bl.a. myndighetens tekniska personal. Rättssäkerheten skulle också kunna ifrågasättas eftersom det knappast finns vedertagna och helt pålitliga system för sådana globala sökningar; jfr hur det i lagmotiven uttalas att det är av stor vikt att myndigheten på ett någorlunda enkelt och rättssäkert sätt kan fastställa när en handling är att anse som inkommen (a.prop. s. 138).

Skulle det ändå krävas att globala sökmöjligheter införs eller förbättras, som en följd av att inkommandepunkten anses vara placerad redan i t.ex. myndighetens brandvägg, leder detta sannolikt till nya sammanställningsmöjligheter och därmed nya s.k. potentiella handlingar. Risker för intrång i enskildas

⁸ En myndighet har ofta flera funktioner för att ta emot inkommande elektroniska handlingar.

personliga integritet och sannolikt även för informationssäkerheten skulle därmed uppkomma. Under sådana förutsättningar skulle behov av ny sekretessreglering aktualiseras samtidigt som kompensande säkerhetsåtgärder måste vidtas.⁹

Särskilt om spamfilter och liknande behandlingar på meddelandenivå

De tolkningar som förordats i avsnitt 3.1 – 3.3 behöver kunna förenas även med de funktioner som med tiden kommit att utvecklas så att *handläggare får tillgång* till handlingar trots att de stoppats innan de nått den vanliga funktionen för registrering av elektroniskt inkommande handlingar. Det exempel som kommit till vår kännedom är den filtrering som hos många myndigheter sker av oönskade försändelser när de når myndigheten via e-post (s.k. spamfilter). Meddelanden som fastnat i filtret blir visserligen stoppade, men en slags hantering äger rum *på meddelandenivå* så att försändelserna hålls ordnade och att handläggare utan svårighet kan fastställa om de har kommit in i till myndigheten (jfr 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). De analyser som gjordes i anknytning till 2005 års vägledning tog sin utgångspunkt i att hanteringen skedde *på en teknisk nivå* och bara *av teknisk personal*. Det har emellertid visat sig vanligt att varje befattningshavare, vid en myndighet som har ett spamfilter, dagligen får en lista över stoppade meddelanden och avses gå igenom listan för att återföra handlingar till det vanliga systemet om de hamnat i spamfiltret av misstag.

Här sker således en slags registrering på meddelandenivå samtidigt som materialet delvis hanteras av vanliga handläggare, inte bara av teknisk personal. Det kan därmed knappast hävdas att sådana handlingar inte är inkomna i förvaltningslagens mening. Samma bedömning bör göras av annat material i den mån det nått en funktion hos en myndighet där det hanteras på meddelandenivå av vanlig personal.

När ett meddelande har nått myndighetens it-miljö så att det avses hanteras på meddelandenivå av vanlig personal, inte bara av myndighetens tekniker, får meddelandet enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning, i förvaltningsrättslig mening anses ha nått myndighetens server.

Det råder ingen tvekan om att handlingar av här beskrivet slag är att anse som inkomna i tryckfrihetsförordningens mening när de kan omvandlas till en för myndigheten uppfattbar form. Det finns inte stöd i lagmotiven för att uttrycket ”myndighetens server” använts för att exkludera meddelanden som hanteras på detta sätt. – För att praktiskt förenkla beskrivningen av dessa frågor och ge stöd för en pragmatisk bedömning skulle myndigheten möjligen kunna lokalisera sin mottagningsfunktion och sitt spamfilter till samma tekniska server eller på liknande sätt ordna sin hantering så att de rent tekniska skydden respektive de funktioner som handläggare använder tydligt är åtskilda.

Kvittenser, felmeddelanden och registreringar av händelser

Enligt avsnitt 4.7 E-nämndens vägledning bör system för kvittenser och felmeddelanden utformas så att en myndighet, när det är möjligt med rutinbetonade åtgärder, meddelar om en handling har kommit in eller om fel uppkommit under överföringen. Enligt avsnitt 4.8 bör en myndighet löpande registrera händelser som kan tyda på fel i myndighetens system för mottagning av elektroniska handlingar.

Samma bedömningar bör göras för den fortsatta hanteringen även om motsvarande regler i förvaltningslagsutredningens förslag har utmönstrats i propositionen.

3.4 Särskilt om outsourcing

Många myndigheter har utkontrakterat driften av sin funktion för att ta emot inkommande elektroniska handlingar. I dessa fall ser regeringens uttalanden om inkommande på myndighetens server ut att passa mindre väl. När tanken går till en fysisk server är det normalt någon annan som äger den. Talar vi i stället om virtuella servrar kan en sådan mera naturligt betraktas som ”myndighetens server”.

eSams rättsliga expertgrupp förordar som framgått en tolkning av 22 § första stycket FL som utgår från den *funktion* där en myndighet tar emot sådana handlingar. Det är myndigheten som i juridisk mening förfogar över denna funktion.

⁹ Här bör också upprepas att en handling inte anses inkommen förvaltningsrättsligt till en myndighet som saknar möjlighet att omvandla data som representerar handlingen till läsbar form. Detta följer redan av huvudregeln.

Vid sådana förhållanden tas handlingarna inte emot på någon annan server än myndighetens. Den rättsliga bedömningen görs därmed normalt på samma sätt som om servern hade varit myndighetens egen och skötts av myndighetens egen personal.

4 Slutord

Den nya regleringen innebär enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning att en elektronisk handling – på motsvarande sätt som idag – normalt bör anses inkommen till myndighet den dag handlingen når en funktion¹⁰ där myndigheten tar emot sådana handlingar.

Med hänsyn till de sparsamma motivuttalandena och den ändring som gjorts i förhållande till utredningsförslaget finns det emellertid risk för missförstånd i den praktiska tillämpningen. eSam har därför tagit fram ett rättsligt uttalande om ankomstdag för elektroniska handlingar. I denna promemoria redovisas de närmare resonemangen bakom uttalandet.

De vägledningar som myndigheterna använder behöver också uppdateras.

¹⁰ En myndighet har ofta flera funktioner för att ta emot inkommande elektroniska handlingar.

Analyser och uttalanden från 2000-talet

Alternativa principer för lagtolkningen

När frågor om inkommande handlingar analyserades under 2000-talets inledande år fördes vissa resonemang kring vilken princip som bör gälla för bedömningen. De möjliga alternativen beskrevs som

1. en tillgänglighetsprincip,
2. en utskriftsprincip,
3. en läs- eller omhändertagandepprincip, eller
4. en förvaringsprincip.¹¹

Myndigheterna ansåg vid sitt vägledningsarbete att en tolkning baserad på den regel om tillgänglighet som gäller för elektronisk miljö enligt 2 kap. 6 § TF inte var en lämplig utgångspunkt. Elektroniska handlingar skulle i så fall anses inkomna redan när annan har *gjort dem tillgängliga* för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (6 § jämförd med 3 §). Skulle en sådan *tillgänglighetsprincip* anses gälla för inkommande enligt FL, FPL, RB och Ärendel uppkom olägenheten att handlingar som någon lägger ut på t.ex. en allmänt tillgänglig webbsida som en myndighet har teknisk åtkomst till anses vara inkomna till myndigheten, trots att dess personal aldrig besöker den webbsidan och knappast på annat sätt får kännedom om handlingens existens.

Konsekvenserna härav förtydligades ytterligare genom regeringens proposition 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, där det konstaterades att det är tillräckligt att det finns någon person, t.ex. på teknikavdelningen, som har tekniska möjligheter att överföra uppgifterna till läsbar form (s. 71). Det skulle alltså inte räcka att åtkomsten begränsas tekniskt för myndighetens *handläggare*. Med dagens tekniska hjälpmedel är det svårt att tänka sig tekniska begränsningar för t.ex. handläggare som inte kan kringgå av personal som arbetar med driften eller skyddet av myndighetens it-system.

I doktrinen förekom på ett tidigt stadium också uttalanden som i stället gick i riktning mot *en utskriftsprincip eller en läs- eller omhändertagandepprincip*. Det ansågs inte räcka att en elektronisk handling fanns tillgänglig för en myndighet i dess hårddisk; den skulle också ha skrivits ut eller gjorts tillgänglig för en behörig tjänsteman på datorns bildskärm för att anses som inkommen (se t.ex. Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 4 u., 2001, s. 396). Det uttalades på liknande sätt att meddelanden som kommer in till en domstols elektroniska ”brevlåda” knappast kunde anses inkomna förrän de faktiskt hade tagits om hand av en behörig tjänsteman (Fitger, Rättegångsbalken I, s. 33:11).

Beskrivna synsätt kan knappast förenas med enskildas behov av rättssäkerhet eftersom myndigheterna vid tillämpningen av en sådan regel skulle kunna förfoga över tidpunkten för inkommande.

Myndigheterna har istället tillämpat *en förvaringsprincip*. IT-utredningen föreslog i betänkandet Elektronisk dokumenthantering (SOU 1996:40) nya bestämmelser om inkommande handlingar i FL, FPL och RB enligt vilka den elektroniska handlingen, för att anses inkommen, skulle ha anlänt till myndighetens elektroniska brevlåda, vilken i lagförslaget beskrevs som myndighetens ”elektroniska adress”. I motiven till förslaget preciseras den elektroniska adressen till *myndighetens tekniska funktion för mottagande av meddelanden* (a.a. s. 13).

En förvaringsprincip har också legat till grund för en särreglering av inkommandefrågan inom vissa förvaltningsområden; se bl.a. 4 § lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration (handlingens ska ha anlänt till den del av ett system för automatiserad behandling som anvisats som mottagningsställe för självbetjäningstjänsten.), nu 111 kap. 7 § SFB.

¹¹ Se vidare SvJT 2005 s. 273.

I det betänkande som ligger till grund för den nya förvaltningslagen föreslog Förvaltningslagsutredningen också (som ett fjärde stycke i 18 §) en bestämmelse enligt vilken en handling som *sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe*, ska anses ha kommit in *när den tagits emot där*.¹²

Ett sådant synsätt, att inkommandet knyts till den automatiserade funktion där registrering sker av meddelanden och tidpunkten för mottagandet, uppfyller kraven på enkelhet, tydlighet och rättssäkerhet.

E-nämndens bedömning i sammanfattning

I den vägledning som Nämnden för elektronisk förvaltning (E-nämnden) utarbetade år 2005 för hantering av inkommande elektroniska handlingar gjordes i huvudsak följande bedömning.

I avsnitt 4.2 i själva vägledningen anfördes att ”Huvudregeln för inkommande handlingar bör tolkas så att en elektronisk handling anses ha kommit in när den har *nått den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe* för försändelser av aktuellt slag (*mottagningsfunktionen*).”

I kommentardelen avsnitt 6.2 anfördes bl.a. följande. ”Huvudregeln, att en handling anses komma in den dag då den anländer till myndigheten, bör i elektronisk miljö tolkas så att en elektronisk handling har kommit in när den nått den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe; en s.k. mottagningsfunktion (4.2 första stycket). Denna tolkning bör gälla oavsett om en försändelse når en myndighet via en e-tjänst, e-post eller någon annan elektronisk ”kanal” där försändelsen kan tas emot. I praktiken bör därmed, i de allra flesta fall, den punkt där en elektronisk handling anses ha anlänt till en myndighet kunna knytas till den punkt där teknisk registrering sker i den mottagningsfunktion som utgör myndighetens ’brevlåda’ för att ta emot sådana meddelanden”.

¹² Se även 6 § utredningsförslaget enligt vilket myndigheten, dels på lämpligt sätt skulle *anvisa* den e-postadress eller annat *elektroniskt mottagningsställe* dit meddelanden kan sändas, dels skulle *underrätta* avsändaren om ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället och ange tidpunkten för mottagandet, dels skulle underrätta denne om meddelandet eller bifogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas. – Dessa regler har inte influerat i propositionens lagförslag.