

## Ankomstdag för elektroniska handlingar

Enligt förvaltningslagen (2017:900) som träder i kraft den 1 juli 2018 har en handling kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. För it-miljö betyder detta att en handling kommer in när den blir tillgänglig på myndighetens server.

Den nya regleringen innebär enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning att en elektronisk handling, på motsvarande sätt som idag, kommer in till myndighet den dag handlingen når en funktion<sup>1</sup> där myndigheten tar emot sådana handlingar.

### En ny lagregel om inkommande

Förvaltningslagen (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Under rubriken ”Hur ankomstdagen för handlingar bestäms” föreskrivs bland annat följande.

**22 §** En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.<sup>2</sup>

Enligt regeringens proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, gäller denna bestämmelse även handlingar som ges in genom dataöverföring. En sådan handling anses enligt författningskommentaren komma in när den finns *tillgänglig* för myndigheten *på myndighetens server* i datanätverket.<sup>3</sup>

I lagmotiven redovisas också ett *undantag* för viss lagring hos myndighet som kan föregå ingivandet. Detta undantag gäller när en enskild för in uppgifter i ett webbformulär på myndighetens server så att uppgifterna finns tillgängliga för myndigheten redan innan den tidpunkt då den enskilde har färdigställt och skickat en handling. Enligt regeringens mening medför detta som regel inte att handlingen i förvaltningsrättslig mening ska anses ha nått myndigheten. En förutsättning är emellertid att uppgifterna inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före nämnda tidpunkt (jfr regeln om inkommande till behörig befattningshavare). Vid denna bedömning har regeringen beskrivit hanteringen som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning, där lagrade handlingar inte blir inkomna innan de skickats (a. prop. s. 141).

eSams rättsliga expertgrupp har tagit fram detta uttalande för att informera om att inkommandepunkten i praktiken inte ändras i it-miljö till följd av den nya regleringen. En enkel och tydlig hantering av denna fråga är viktig för att myndigheterna ska kunna utforma sin it-miljö på ett ändamålsenligt sätt och att användarna ska kunna undgå rättsförluster.

### Tillgänglig på myndighetens server

När en elektronisk handling når en myndighets it-miljö och utan komplikationer förs vidare till myndighetens funktion för att ta emot sådana försändelser kommer data som representerar handlingen sekundsnabbt fram och kan normalt omvandlas till läs-

<sup>1</sup> En myndighet har ofta flera funktioner för att ta emot inkommande elektroniska handlingar.

<sup>2</sup> Det som i övrigt föreskrivs i 22 § (st. 2 och 3) gäller inte vid digital överföring till myndighet.

<sup>3</sup> Detta uttalande tar inte upp inkommande genom att en handling når en behörig befattningshavare.

bar form. Handlingen blir därmed genast *tillgänglig*<sup>4</sup> för myndigheten och finns lagrad i en miljö som i lagmotiven betecknats *myndighetens server* i datanätverket.<sup>5</sup>

Eftersom (data som representerar) handlingen genast når myndighetens funktion för att ta emot sådana försändelser, och tidpunkten för inkommande registreras där, blir det enligt eSams rättsliga expertgrupp bedömning enkelt att i förvaltningsrättslig mening avgöra och bevisa när en handling har kommit in enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900).<sup>6</sup> Handlingen blir i praktiken inkommen när den nått myndighetens funktion för mottagning av sådana försändelser.

### Undantag för teknisk behandling

Den nya regleringen av inkommande handlingar har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om inkommande handlingar i allmänhet (a. prop. s. 141). Enligt det ovan beskrivna undantaget, för viss lagring som föregår ingivandet, anses emellertid uppgifter i webbformulär på myndighetens server inte vara inkomna så länge de inte har skickats och inte heller har gjorts tillgängliga för myndighetens handläggare. Detta *undantag* från den förvaltningsrättsliga inkommanderegeln bygger på undantagsregeln i 2 kap. 10 § första stycket TF för allmänna handlingar (a. prop. s. 142).<sup>7</sup>

Om en myndighet utformar *eget utrymme* ändamålsenligt blir det enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning enkelt att i förvaltningsrättslig mening bedöma vilka handlingar som omfattas av undantaget. Berörda handlingar finns visserligen på myndighetens server, men myndigheten behandlar de data som representerar handlingen endast tekniskt, i vart fall till dess de skickats till myndighetens mottagningsfunktion

---

<sup>4</sup> Handlingen måste vara *tillgänglig* för myndigheten på det sätt som följer av 2 kap. 3 § andra stycket första meningen tryckfrihetsförordningen (TF), dvs. med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Saknar myndigheten förmåga att omvandla data till läsbar form, t.ex. till följd av kryptering eller att ett udda format används, följer det redan av lagmotivens krav på tillgänglighet i tryckfrihetsförordningens mening att dessa handlingar inte anses inkomna till myndigheten. Det är färdiga handlingar som ges in, dvs. slutligt utformade handlingar i elektronisk form med ett bestämt, fixerat innehåll, inte sammansättningar enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF.

<sup>5</sup> Den princip genomförs alltså som E-nämnden år 2005 förordat i sin vägledning – att det inte räcker att det blivit möjligt för myndigheten att nå handlingen via t.ex. internet, utan att *data som representerar handlingen* måste ha nått fram till myndigheten, dvs. till en slags elektronisk ”plats”.

<sup>6</sup> I praktiken leder detta till samma inkommandetidpunkt som enligt den hjälpregel för it-miljö som Förvaltningslagsutredningen föreslagit och enligt vilken en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska anses ha kommit in när den har tagits emot där. E-nämnden har på motsvarande sätt tolkat 10 § förvaltningslagen (1986:223) 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), se E-nämnden vägledning (05:02) för hantering av inkommande elektroniska handlingar. Det blir också normalt fråga om samma inkommandetidpunkt som enligt den särreglering av inkommande som införts för vissa områden.

<sup>7</sup> Lagmotiven tar i denna del sin utgångspunkt i en begränsning av tryckfrihetsförordningens allmänna regler om tillgänglighet. Medan en handling enligt den beskrivna huvudregeln för inkommande måste nå ”myndighetens server”, dvs. att data som representerar handlingen ska ha registrerats i en viss funktion i myndighetens it-miljö (på en viss elektronisk ”plats”), finns enligt hjälpregeln data som representerar handlingen redan på myndighetens server. De behandlas emellertid där endast för teknisk lagring och bearbetning för annan än myndighetens räkning. 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.

för sådana försändelser.<sup>8</sup> I dessa fall har handlingarna alltså inte nått myndigheten enligt 22 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

Detta undantag gäller enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning också för *presentationstjänster*, dvs. när en myndighet tillhandahåller eget utrymme så att handlingar och uppgifter som finns i utrymmet visas för användaren utan att denne ger in handling till myndighet.<sup>9</sup>

### Myndighetens datanätverk

Den bedömning som gjorts ovan av regeln om tillgänglighet på myndighetens server och undantaget för teknisk behandling klargör inte vad som gäller när en handling visserligen har *nått datanätverket* i rätt tid men når myndighetens funktion för att ta emot inkommande försändelser först efter en frist eller liknande. Frågan blir dels hur långt den funktion sträcker sig som i lagmotiven kallas *myndighetens server*, dels huruvida undantaget för teknisk behandling kan tillämpas även här?<sup>10</sup>

Till ”myndighetens server i datanätverket” hör olika funktioner för att befordra 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 visserligen att det är avsändaren som står risken för en försändelse, men där berörs inte vad som gäller vid hinder som leder till att handlingen inte når ända fram till mottagningsfunktionen.

Enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning har meddelanden som bara når tekniska funktioner i myndighetens ”datanätverk” inte nått myndigheten enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900). Data som representerar handlingen *behandlas bara på teknisk nivå*, i funktioner för att överföra meddelanden till myndigheten eller för att skydda mot angrepp vid tillträde till myndighetens nät. I här beskrivna fall har handlingen enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning *bara nått myndighetens ”datanätverk”* – inte ”myndighetens server”.<sup>11</sup> Som exempel kan nämnas meddelanden som innehåller skadlig kod och därför stoppas i myndighetens säkerhetssystem.

I andra fall kan data, som representerar ett meddelande, finnas på en myndighets server endast för att befordras av myndigheten för en användares räkning. Här 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. Som exempel kan sådan meddelandeutväxling nämnas som sker från ett eget utrymme när en enskild begär uppgifter från en annan myndighet direkt till sitt eget utrymme (s.k. egen hämtning enligt eSams begreppsanvändning). Ett annat exempel är när en enskild laddar upp en handling till ett eget utrymme som har tilldelats denne.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Se eSams publikation *Eget utrymme hos myndighet – en vägledning*. I praktiken leder detta till samma inkommandetidpunkt som enligt Förvaltningslagsutredningens förslag till hjälpregel.

<sup>9</sup> Jfr prop. 2016/17:198 s. 26.

<sup>10</sup> Även om sådana hinder bara uppkommer i undantagsfall bör myndigheterna av rättssäkerhetsskäl göra en enhetlig juridisk bedömning av dem, i avvaktan på att rättspraxis etableras inom området.

<sup>11</sup> Här bör också uppmärksammas om myndigheten kan göra data tillgängliga i läsbar form.

<sup>12</sup> I det första exemplet agerar användaren alltså från eget utrymme och begär att få en handling utlämnad dit medan användaren i det senare exemplet sänder en handling till utrymmet.

Meddelanden som myndighet befordrar på detta sätt, endast tekniskt för annans räkning, bör enligt eSams rättsliga expertgrupps bedömning inte anses som inkomna enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900). 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.

### Särskilda regler om inkommande för vissa förvaltningsområden

Inom vissa förvaltningsområden är beskrivna frågor istället lösta genom en särreglering av inkommandepunkten. Dessa föreskrifter innebär vanligtvis att data som representerar handlingen ska ha nått en viss elektronisk ”plats”. De ska ha anlänt till en anvisad del av ett system eller ett mottagningsställe.<sup>13</sup>

I praktiken innebär det att en elektronisk handling ska ha nått den funktion där myndigheten tar emot sådana försändelser för att handlingen ska anses inkommen.

### Utkontraktering

Många myndigheter har utkontrakterat sin funktion för att ta emot inkommande handlingar. Det bör emellertid inte innebära att handlingarna, vid en bedömning enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900), tas emot på någon annan server än myndighetens. Den juridiska bedömningen får normalt göras på samma sätt som om servern hade varit myndighetens egen och skötts av myndighetens egen personal.

-----  
Detta rättsliga uttalande har beslutats av eSams rättsliga expertgrupp<sup>14</sup> efter föredragning av Per Furberg.

Johan Bålman

---

<sup>13</sup> Som exempel kan nämnas 111 kap. 7 § socialförsäkringsbalken där det föreskrivs att handling kommit in när den har anlänt till *den del av ett system* för automatiserad behandling som anvisats som mottagningsställe. Ett annat exempel finns i 19 kap. 10 a § jordabalken där det beträffande elektroniska dokument föreskrivs att de ska lämnas till ett mottagningsställe som inskrivningsmyndigheten har anvisat och att ansökan ska anses ha kommit in till inskrivningsmyndigheten när den har *anlänt till ett sådant mottagningsställe*.

<sup>14</sup> Ledamöter i expertgruppen är Johan Bålman, Per Furberg, Sven Granlund, Gustaf Johnssén, Jan Sjösten, Gunnar Svensson, Mikael Westberg, Staffan Wikell, Tomas Öhrn och Christina Wikström. Adjungerade ledamöter i expertgruppen är Maria Sertcanli och Veronica Eckerby. Adjungerade ledamöter står inte formellt bakom uttalandet.