

05:03

Vägledning för
myndighetsföreskrifter vid
införande av e-tjänster





Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster

Denna *Vägledning för myndighetsföreskrifter vid införande av e-tjänster* (e-nämnden 05:03) har fastställts av e-nämnden den 11 maj 2005. Gustaf Johnssén, kansliansvarig, deltog i den slutliga handläggningen.

Alf Nilsson

/Gustaf Johnssén

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 4 |
| 2 | Myndighetsföreskrifter | 5 |
| 2.1 | Behövs föreskrifter? | 5 |
| 2.2 | Vilka frågor aktualiseras generellt sett? | 6 |
| 2.3 | Behovet av styrning | 6 |
| 2.4 | Enhetliga, enkla regler med utgångspunkt i nuvarande myndighetsföreskrifter | 7 |
| 2.5 | Normgivningskompetensen | 7 |
| 2.6 | Finns redan ett bemyndigande? | 7 |
| 2.7 | Villkor i beslut för enskilda fall som alternativ till föreskrifter | 8 |
| 3 | Föreskrifternas utformning | 8 |
| 3.1 | Tillämpningsområde | 8 |
| 3.2 | Definitioner av begrepp | 8 |
| 3.3 | Tillträde och uppgiftslämnande | 8 |
| 3.4 | Elektronisk underskrift och elektroniskt dokument | 9 |
| 3.5 | Direktåtkomst | 10 |
| 3.6 | Företrädare | 10 |
| 4 | Bilaga | 11 |

1 Inledning

Det kan behövas myndighetsföreskrifter för e-tjänster. Den här vägledning-
en ger stöd genom att beskriva frågorna och ge exempel på föreskrifter.

Myndigheterna har en bred kompetens när det gäller att ta fram myndighets-
föreskrifter men området för e-tjänster är nytt. Den här vägledningen ska

1. ge en juridisk grund för de bedömningar som varje myndighet bör göra utifrån den egna verksamhetens förutsättningar,
2. underlätta för myndigheter att bedöma behovet av myndighetsföreskrifter,
3. underlätta för myndigheter att utforma sådana, och
4. skapa förutsättningar för en samordning.

Vägledning kan behövas i tre olika situationer; när

1. förslag och remissynpunkter lämnas till departement för att införa e-tjänster (vad som kan behöva regleras och vilken normgivningskompetens som bör delegeras),
2. myndighetsföreskrifter tas fram för en e-tjänst (vad som kan behöva regleras), och
3. föreskrifterna ska tillämpas (hur teknikrelaterade föreskrifter ska tolkas och tillämpas).

Denna vägledning gäller för e-tjänster som stöds av ID-tjänster¹ som Statskontoret har upphandlat. Här behandlas inte vilka nya regler som kan behövas i lag eller förordning och inte heller frågor om e-post, spam eller webbtjänster där PIN-koder eller liknade används istället för e-legitimationer. Vägledningen kan dock i många fall ge motsvarande stöd på dessa områden.

Termer och uttryck har samma betydelse i denna vägledning som i den grundläggande vägledningen.

¹ Dessa följer e-nämndens *grundläggande vägledning* för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter samt e-nämndens *vägledning för användargränssnitt* som uppfyller legala krav (e-nämnden 04:02 och 04:03).

2 Myndighetsföreskrifter

2.1 Behövs föreskrifter?

Regeringens FORMEL-grupp² har konstaterat

- att det behövs en omfattande formell och informell samordning för att bygga en gemensam infrastruktur för elektroniska rutiner inom förvaltningen, och
- att regleringen av en sådan infrastruktur bör ges på låg nivå; detaljerade föreskrifter i lag eller förordning bör inte finnas när andra lösningar är lämpligare.

Den hjälp som användare får i en e-tjänst är sådan informations- och serviceverksamhet som regleras i 4 § förvaltningslagen (1986:223; FL). Till skillnad från de strängare reglerna om ärendehandläggning gäller reglerna om information och service för all förvaltningsverksamhet, dvs. även för hjälp och stöd via e-tjänster. Att myndigheternas serviceverksamhet ”flyttar ut på nätet” bör inte i onödan leda till nya föreskrifter.

Krav på nya föreskrifter kan väntas

1. när formkrav (t.ex. krav på traditionell underskrift) måste lösas för att en e-tjänst ska kunna införas,
2. när det finns föreskrifter som överlämnar till en myndighet att närmare bestämma rutiner för att elektroniskt uppgiftslämnande ska vara tillåtet,³ och
3. när det finns regler som kräver en föreskrift för att uppgifter ska få lämnas ut genom direktåtkomst.

Ofta kan tillräcklig styrning ges genom tekniska och administrativa begränsningar av möjligheterna att använda en e-tjänst. Enhetliga och självförklarande rutiner och gränssnitt kan också göra myndighetsföreskrifter överflödiga. Detta blir särskilt tydligt om man tar tillvara möjligheter att lösa frågor i samförstånd med berörda aktörer. Ekonomiska styrmedel och riktlinjer kan också vara effektiva alternativ till nya myndighetsföreskrifter.

Den följande vägledningen ger stöd genom att beskriva frågor som kan uppkomma och genom att ge exempel på myndighetsföreskrifter.

² Regeringen beslutade den 24 januari 2002 att Regeringskansliet departementsvis skulle se över gällande formkrav i lagar och förordningar. Syftet var att överväga behoven av förändringar för att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering. För att samordna arbetet inrättades inom Regeringskansliet en arbetsgrupp, FORMEL-gruppen. Resultatet av gruppens arbete blev promemorian *Formkrav och elektronisk kommunikation* (Ds 2003:29).

³ Som exempel kan här nämnas 6 kap. 4 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och 4 kap. 4 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter (Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall bevilja att självdeklaration får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.).

2.2 Vilka frågor aktualiseras generellt sett?

Föreskrifter för e-tjänster som stöds av ID-tjänster kan omfatta bl.a.

1. en beskrivning av e-tjänsten om det behövs för att avgränsa tillämpningsområdet för en föreskrift,
2. definitioner av begrepp,
3. regler om rätten att lämna elektroniskt dokument (om det finns formkrav som hindrar elektroniska rutiner men myndigheten har rätt att föreskriva undantag),
4. regler om
 - a. *hur* en elektronisk handling får lämnas,
 - b. *vem* som får lämna en elektronisk handling,
5. krav på användaren att
 - a. legitimera sig med viss(a) säkerhetslösning(ar) för att få ”tillträde”,⁴
 - b. använda
 - i. viss webbplats (som stöd för att upprätta den elektroniska handlingen),
 - ii. viss elektronisk blankett (med eller utan anknytning till viss webbplats),
 - iii. viss(a) säkerhetslösning(ar) för att skriva under elektroniskt eller legitimera sig för att lämna uppgifter,
6. regler om rätten att ha direktåtkomst (t.ex. till egna uppgifter eller handlingar); hit hör vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst, vem som får sådan åtkomst och hur detta ska gå till, samt
7. särskilda krav för företag som ska företa rättshandlingar genom ställföreträdare eller ombud som legitimerar sig och tecknar firma med stöd av en e-legitimation.

2.3 Behovet av styrning

Myndigheterna kan mer detaljerat behöva styra sina e-tjänster, tekniskt och rättsligt, så att ingivare

1. *använder* den e-tjänst som myndigheten tillhandahåller (alltså inte en annan form av elektronisk kommunikation, t.ex. e-post),
2. *ger* materialet *rätt format och struktur* för att hanteras hos myndigheten (t.ex. XML-format istället för Word-format),
3. *använder viss blankett* eller följer andra liknande begränsningar, i de fall sådana krav behövs,
4. *ges direktåtkomst* endast till sådana uppgifter som får lämnas ut till honom eller henne,
5. *överför* handlingar via Internet med sådana funktioner att de skyddas mot obehörig åtkomst (t.ex. genom att e-legitimation används för att identifiera användaren och genom att överföringen krypteras),

⁴ Som exempel kan, utöver de lösningar som upphandlats av Statskontoret, nämnas Premiensionsmyndighetens användning av PIN-koder.

6. *undertecknar* handlingar med sådana elektroniska underskrifter som myndigheten godtar (alltså inte vilken e-legitimation som helst t.ex. bank på Internet) och
7. *sänder* den undertecknade handlingen till myndighetens elektroniska brevlåda för e-tjänsten (alltså inte till t.ex. myndighetens brevlåda för e-post).

2.4 Enhetliga, enkla regler med utgångspunkt i nuvarande myndighetsföreskrifter

För att 24-timmarsmyndigheterna ska få allmän spridning behöver de ha allmänhetens förtroende. Därför bör alla myndigheter vid utformningen av nödvändiga föreskrifter för e-tjänster

1. tillämpa samma synsätt och samma regler (så länge det inte finns saklig grund för särlösningar),
2. undvika att svåra och olika detaljföreskrifter växer fram, och
3. använda ett tydligt och enkelt språk i föreskrifterna.

För att nå en samordning bör föreskrifterna utarbetas med utgångspunkt i de myndighetsföreskrifter som redan finns för e-tjänster, se *bilaga*.

2.5 Normgivningskompetensen

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

Regeringen får också överlåta åt en underordnad myndighet att meddela s.k. verkställighetsföreskrifter (8 kap. 13 § första stycket 2 RF). Detta gäller i första hand för tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning är det också möjligt att genom verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fylla ut" en lag. Verkställighetsföreskrifterna får dock inte tillföra lagregleringen något väsentligt nytt. De får inte medföra nya skyldigheter för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Varje myndighet får närmare bedöma vilka föreskrifter som myndigheten har rätt att utfärda med stöd av regeringens bemyndigande.

2.6 Finns redan ett bemyndigande?

En myndighet som tar i bruk elektroniska rutiner bör först undersöka om den redan har ett bemyndigande att upprätta föreskrifter som kan tillämpas på en e-tjänst.

Om ett nytt bemyndigande från regeringen behövs bör myndigheten verka för att det som får och behöver delegeras omfattas av det nya bemyndigandet.

2.7 Villkor i beslut för enskilda fall som alternativ till föreskrifter

Elektroniska rutiner kan komma att beviljas även genom myndighetsbeslut för enskilda fall. I sådana beslut kan myndigheten ta in villkor för sitt medgivande (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 331).

Som exempel kan nämnas möjligheten enligt 18 kap. 3 a § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) att föreskriva eller i enskilda fall bevilja att vissa typer av deklarationer får lämnas i form av ett elektroniskt dokument. Myndigheternas regler och rutiner bör vara enhetliga även när villkor införs genom beslut för enskilda fall, i massärenden eller för undantagsfall.

3 Föreskrifternas utformning

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

3.1 Tillämpningsområde

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

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

3.2 Definitioner av begrepp

Föreskrifter för e-tjänster kan kräva definitioner av olika begrepp. Myndigheterna bör ta tillvara de definitioner och beskrivningar som lagts fast av e-nämnden i den grundläggande vägledningen (e-nämnden 04:02). En myndighet kan hänvisa till de definitioner och riktlinjer som finns där rörande godtagande av e-legitimationer m.m.⁵ En myndighet bör också ta tillvara den beskrivning av e-legitimationer som tagits fram i samverkan med bankerna och Telia; se www.e-legitimation.se.

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

3.3 Tillträde och uppgiftslämnande

Myndighetsföreskrifter kan syfta både till att ange hur en e-tjänst ska utformas och att säkerställa en användning av tjänsten i enlighet med högt ställda krav på rättssäkerhet. Ofta aktualiseras frågor om

1. legitimering och anknytande säkerhetskrav,
2. upprättande av handlingar med stöd av viss e-tjänst,

⁵ Detta kan jämföras med hur myndigheter i sina föreskrifter hänvisar till standarder, förutsatt att den författningstekniska frågan lösts om att myndigheten inte får lämna ifrån sig sin normgivningskompetens till standardiseringsorganet. Detta brukar hanteras så att det i författning hänvisas till en viss version eller utgåva. En ändring i standarden får därmed inte genomslag i myndighetens författning.

3. format och strukturer, och
4. ingivning till viss elektronisk adress; jfr nedan om direktåtkomst.

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

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

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

3.4 Elektronisk underskrift och elektroniskt dokument

Vissa regelverk bygger på en beskrivning utifrån texten och underskriften som en enhet, ett s.k. elektroniskt dokument.⁶ Det elektroniska dokumentet kan då jämföras med en urkund. Andra regelverk tar sikte på själva underskriften för sig, en s.k. elektronisk underskrift. En sådan kan jämföras med en vanlig namnteckning. Myndighetsföreskrifter på området kan syfta både till att ange de metoder för elektronisk underskrift som godtas och till att säkerställa den kommande tillämpningen av dessa metoder. Det kan också följa redan av tekniska begränsningar i en e-tjänst att endast vissa metoder godtas. För att underlätta kan en hänvisning göras till den grundläggande vägledningen.

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

Alla de situationer där en elektronisk underskrift kan komplicera hanteringen hos en myndighet kan knappast förutses. Här kan det vara lämpligt att uppmärksamma myndighetens handläggare på möjligheten att utfärda ett föreläggande enligt 10 § tredje stycket FL. Denna bestämmelse kan särskilt användas när det är betydelsefullt att få bekräftat att meddelandet verkligen kommer från angiven utställare. Ofta bör myndigheten kunna avstå från bekräftelse med egenhändigt undertecknad handling, t.ex. om kompletterande elektronisk kommunikation kan anses tillräcklig.

Bestämmelserna i 10 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) kan göra det möjligt för en myndighet att, även om en formföreskrift anses uppfylld, förelägga avsändaren att bekräfta sin ansökan eller anmälan med en egenhändigt undertecknad handling, t.ex. till följd av vad som kommit fram vid myndighetens bedömningar eller kontroller enligt avsnitten 5.4 – 5.7 e-nämndens grundläggande vägledning för myndigheternas användning av e-legitimationer och elektroniska underskrifter (e-nämnden 2004:02).

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

3.5 Direktåtkomst

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

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

3.6 Företrädare

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

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

4 Bilaga

Följande föreskrifter gäller med anknytning till nuvarande 24-timmars tjänster:

Bolagsverket: BOLFS 2004:5 Bolagsverkets föreskrifter för elektronisk ansökan och anmälan enligt Handelsregisterförordningen

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

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

Skatteverket – rätt att lämna elektroniskt dokument

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

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

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

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

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

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

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

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

Skatteverket – direktåtkomst

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